

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS POLÍTICOS

**COOPERAÇÃO UE-ACP – AGRICULTURA E
DESENVOLVIMENTO**

***A IMPORTÂNCIA DO SECTOR AGRÍCOLA NO DESENVOLVIMENTO DOS
PAÍSES ACP***

MIDANA FERNANDES AUGUSTO PINHEL

**Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações
Internacionais, Especialização em Relações Internacionais**

MARÇO DE 2011



DECLARAÇÕES

Declaro que esta tese de Dissertação é o resultado da minha investigação pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas e na bibliografia.

O candidato,

/Midana Fernandes Augusto Pinhel/

Lisboa, Março de 2011

Declaro que esta Dissertação se encontra em condições de ser apreciado pelo júri a designar.

O orientador,

/Tiago Moreira de Sá/

Lisboa, Março de 2011

*À minha mãe, Leonor Gomes Fernandes,
À minha filha, Leonor Seide Fernandes Pinhel
À minha família e amigos*

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS.....	III
RESUMO	VI
ABSTRACT	VII
RÉSUMÉ:	1
INTRODUÇÃO	2
PARTE I – CONTEXTUALIZAÇÃO DA COOPERAÇÃO E A SUA EVOLUÇÃO NO QUADRO DA UE-ACP.....	7
CAPÍTULO I: OS PRINCIPAIS ASPECTOS DA COOPERAÇÃO ACP-UE.....	8
1.1. CONCEITO E FUNDAMENTOS DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO	9
1.2. A NECESSIDADE DE UMA POLÍTICA DA COOPERAÇÃO NORTE-SUL.....	12
1.3. A UNIÃO EUROPEIA COMO UM ACTOR DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	13
a) A POLÍTICA EXTERNA DA UNIÃO EUROPEIA	13
b) A POLÍTICA DE COOPERAÇÃO PARA DESENVOLVIMENTO DA UNIÃO EUROPEIA ...	17
1.4. OS FUNDAMENTOS DA COOPERAÇÃO ACP-UE.....	18
1.5. A DISTRIBUIÇÃO SECTORIAL DE VI AOS IX FUNDOS EUROPEUS PARA O DESENVOLVIMENTO.....	22
CAPÍTULO II: ENQUADRAMENTO JURÍDICO E POLÍTICO DA COOPERAÇÃO ACP-UE	27
2.1. AS CONVENÇÕES DE LOMÉ I A III	28
2.2. AS REPERCUSSÕES DAS MUDANÇAS A NÍVEL MUNDIAL NA RELAÇÃO ACP-UE	32
2.3. LOMÉ IV E A CONVENÇÃO IV REVISTA: NA PERSPECTIVA DE BALANÇO DAS CONVENÇÕES DE LOMÉ	35
2.4. ACORDO DE COTONOU ACP – EU: PRINCÍPIOS E OBJECTIVOS.....	41
a) REFORÇO DA DIMENSÃO POLÍTICA DA PARCERIA	43
b) PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO PARTICIPATIVO	45
c) ERRADICAÇÃO OU DIMINUIÇÃO DA POBREZA.....	46
d) NOVO QUADRO PARA A COOPERAÇÃO ECONÓMICA E COMERCIAL.....	46
e) REFORMA DA COOPERAÇÃO FINANCEIRA	48
PARTE II - OS IMPERATIVOS DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTODOS PAÍSES ACP.....	51
CAPÍTULO III: ESTUDO DE CASO (AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO). 52	

3.1. A COOPERAÇÃO AGRÍCOLA UE-ACP E A SUA IMPORTÂNCIA PARA O ESPAÇO ACP	53
3.2. A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM DA UE E A RELAÇÃO DO SECTOR AGRÍCOLA ENTRE A ACP-UE	57
3.3. A AGRICULTURA NO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS PAÍSES ACP: CRESCIMENTO ECONÓMICO, NA SEGURANÇA ALIMENTAR E SUSTENTABILIDADE DO AMBIENTE.....	62
3.4. O ACORDO DE PARCERIA ECONÓMICA (APE) PRÓ E CONTRA AO DESENVOLVIMENTO DOS PAÍSES ACP.	69
3.5. A COOPERAÇÃO AGRÍCOLA NA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DOS PAÍSES ACP.....	77
CAPÍTULO IV: IMPACTO DA COOPERAÇÃO EU-ACP NO DESENVOLVIMENTO DOS PAÍSES ACP – CONDICIONLISMOS E POTENCIALIDADES.....	83
4.1. O REFLEXO SÓCIO-ECONÓMICO DA COOPERAÇÃO ACP-UE NO DESENVOLVIMENTO DOS PAÍSES ACP (SUCESSO E CONTRASTE)	84
4.2. A EFICÁCIA DA BOA GOVERNAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAÍSES ACP	92
4.3. A IMPERATIVIDADE DO DESENVOLVIMENTO NO SECTOR AGRÍCOLA DOS PAÍSES ACP PARA UM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.	95
4.4. INTEGRAÇÃO REGIONAL DE ACORDO COM A REALIDADE DOS PAÍSES ACP E AO SERVIÇO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO COMÉRCIO.	97
CONCLUSÃO	98
BIBLIOGRAFIA	101
1. BIBLIOGRAFIA.....	102
2. Sites.....	105

AGRADECIMENTOS

A presente tese de mestrado é um desejo antigo que hoje se encontra concretizado, graças à ajuda de muitas pessoas que me apoiaram incondicionalmente. Sinto-me, feliz pelo apoio que estas pessoas me proporcionaram e hoje quero apresentar os meus mais sinceros agradecimentos.

O meu primeiro reconhecimento vai para o Professor Doutor Tiago Moreira de Sá, meu orientador, por toda a generosa atenção e disponibilidade que me deu ao longo de toda a realização do presente trabalho. O resultado final desta tese muito se deve aos seus encorajamentos, críticas e correcções.

Gostaria de agradecer igualmente ao Dr. José da Silva pelos incentivos e palavras de apreço que sempre me deu desde os meus primeiros dias na universidade e ao Mestre Apolinário Mendes Carvalho que me motivou o interesse pela Cooperação e Desenvolvimento.

Obrigado, aos meus professores de mestrados especialmente ao professor Doutor Carlos Gaspar, Professor Doutor Manuel Filipe Canaveira e Professor Doutor Horta Fernandes pelas abordagens de teorias das Ciências políticas e relações internacionais, na qual tiramos um bom proveito nos enquadramentos teóricos e conceptuais desta dissertação.

De forma especial ao Dr. Adildo Soares Gomes e ao Mestre Rui Saraiva pelas amizades e simpatias que vão me marcar para toda a vida.

Agradeço também a todos aqueles que me auxiliaram na pesquisa efectuada, particularmente aos funcionários do Centro de Informação Europeia de Jacques Delors e ao Eng. João Nunes da Silva responsável pelo departamento de Cooperação e Relações Externas do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, pela disponibilidade que sempre mostrou no durante esta investigação.

Por último, mas não menos importantes, aos meus familiares, especialmente aos meus pais, Romão Augusto Pinhel e Leonor Gomes Fernandes, à minha prima Ana Cristina Fernandes de Almeida e a todos aqueles que me incentivaram, apoiaram e me acompanharam ao longo da elaboração desta dissertação.

LISTA DE ABREVIATURAS

ACL	Acordo de Comercio Livre
ACP	África Caraíbas Pacífico
AEMA	Associação Estados Africanos e do Malgaxe
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
APE	Acordo de Parceria Económica
APEC	Cooperação Económica Ásia Pacífico
BEI	Banco Europeu de Investimento
CDI	Cooperação de Desenvolvimento Industrial
CE	Comunidade Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia
COM	Organização Comum de Mercado
DCC	Desenvolvimento Conduzido pela Comunidade
ECDPM	European Centre for Developemant Policy Managemant
FAO	Organizações de Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FIDA	Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola
FNUAP	Fundo das Nações Unidas Para População
GAAT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IEEI	Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais
NOEI	Nova Ordem Económica Internacional
ODM	Objectivo de Desenvolvimento de Milénio
OMC	Organização Mundial de Comercio
ONG	Organizações Não Governamentais
ONU	Organizações das Nações Unidas
PAC	Política Agrícola Comum
PGI	Programa Gerais de Importação
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Produto Interno Nacional
PMA	Países Menos Avançados
PMD	Países Menos Desenvolvidos
PNB	Produto Nacional Bruto

PNUD	Programa de Nações Unidas Para o Desenvolvimento
PSI	Programa Sectoriais de Importação
PTU	Países de territórios Ultramarinos
PVD	Países em Via Desenvolvimento
RFA	República Federal de Alemanha
SGP	Sistema Generalizado de Preferências
STABEX	Sistema de Estabilização das Receitas de Exportação
SYSMIN	Sistema de Estabilização das Receitas de Exportação de Produtos Minerais
UE	União Europeia
URSS	União de República Socialista Soviética

RESUMO

A cooperação UE-ACP remonta da parte IV do tratado de Roma, que se iniciou com assinatura da primeira convenção de Lomé 1975, com objectivo de promover e acelerar o desenvolvimento económico, cultural e social dos países ACP a fim de contribuírem para a paz e a segurança mundial e promover um contexto político estável e democrático. Passadas três décadas, objectivo esse que ainda está longe de ser atingido.

Em 2000, na cidade Cotonou, foi assinado um novo modelo da cooperação entre os dois actores internacionais que vai até 2020, a fim de responder as exigências das novas realidades internacionais.

No nosso trabalho, abordamos as constantes transformações nas relações internacionais que têm influências directa ou indirectamente no quadro desta cooperação, nomeadamente a guerra fria e assim como a actual era da globalização económica que a suas abordagens seriam imprescindíveis para a compreensão deste quadro da cooperação.

As condições socio-políticas dos países ACP também merecem uma atenção especial no nosso trabalho, sabendo que nenhum país consegue desenvolver-se com a instabilidade política e corrupção mas infelizmente continuam a ser uma realidade em vários países ACP, particularmente da África.

A viragem da UE para os outros parceiros após a guerra fria, particularmente para os países da Europa de Leste motivada pelo insucesso de cooperação com os países em vias de desenvolvimento e pela perda da importância desses países na cena política internacional assim como pela segurança da própria Europa merece a nossa atenção neste trabalho.

O principal objectivo da nossa investigação consiste em avaliar até que ponto a cooperação UE-ACP contribui para o desenvolvimento dos países ACP, particularmente a agricultura e as suas potencialidades para o desenvolvimento dos países ACP.

As regras de comércio mundial que obriguem as pequenas indústrias dos países ACP a competirem com as indústrias dos países desenvolvidos com destaque do sector agrícola com consequência no crescimento económico, assim como a oportunidade do emprego que contribui e muito para o desenvolvimento dos países ACP.

Palavras-chaves: Relações Internacionais, Cooperação Norte-Sul; ACP-UE; agricultura e desenvolvimento, integração regional, Política Internacional; boa governação, Ambiente, economia.

ABSTRACT

The ACP-EU cooperation began in the Part IV of the Treaty of Rome, it began with signing the first Lomé Convention in 1975, aiming to promote and to accelerate the economic, the cultural and the social development of ACP countries, in order to contribute to the peace and global security and to promote a stable and a democratic political environment. Three decades later, this objective is still far from being reached.

In 2000, in Cotonou, it was signed a new model of cooperation between two international actors until 2020 and to meet the requirements of the new international realities.

In our paper, we address the constant changes in international relations which directly or indirectly have influenced this cooperation, particularly, the Cold War as well as the current era of economic globalization which their approaches would be essential for the understanding of this cooperation framework.

The socio-political conditions of ACP countries also deserve a special attention in our work, knowing that any country can develop with the political instability and the corruption which unfortunately still a reality in several ACP countries, particularly, in Africa.

The turning of the others EU partners after the Cold War, in particular, for countries in Eastern Europe prompted by the failure of the cooperation or by the loss of importance of ACP countries into the international political scene also deserves our concern in this work.

Our central objective of our research is to estimate how much ACP-EU contributes to the development of ACP countries and particularly the agricultural sector and its potential for the progress in these countries.

The world business rules which oblige small companies of ACP countries to the competition with the companies of developed countries, particularly, in the agricultural sector will have an impact in the economic growth as well as the opportunity of employment which contribute a lot to the development of ACP countries.

Keywords: International Relations, North-South Cooperation, ACP-EU agriculture and development, regional integration, international politics, good governance, environment, economy.

RÉSUMÉ:

La coopération ACP-UE est résultat de la partie IV du Traité de Rome qui a commencé avec la signature de la Convention de Lomé, en 1975, pour promouvoir et accélérer le développement économique, culturel et social des pays ACP, avec l'intention de contribuer à la paix et à la sécurité mondiale et de promouvoir un environnement politique stable et démocratique. Trois décennies plus tard, cet objectif est loin d'être atteint.

En 2000, à Cotonou, un nouveau modèle de coopération a été signé, jusqu'à 2020, entre les deux acteurs internationaux pour répondre aux exigences des nouvelles réalités internationales. Dans notre travail, nous allons essayer de comprendre les transformations constantes dans les relations internationales qui ont influencé directement ou indirectement à cette coopération, en particulier la guerre froide et l'ère de la mondialisation économique, étant donné que leurs approches seraient essentiel à la compréhension du cadre de la coopération.

Les conditions sociopolitiques des pays ACP méritent également une attention particulière dans notre travail, sachant qu'aucun pays ne peut se développer avec l'instabilité politique et la corruption qui, malheureusement, sont encore des réalités dans les plusieurs pays ACP, en particulier, de l'Afrique.

Le virage des autres partenaires européens après la guerre froide, notamment, dans les pays d'Europe orientale motivés d'une part par l'échec de la coopération, d'autre part de la perte de valeur de ces pays dans la scène politique internationale aussi bien que la sécurité de l'Europe mérite également notre préoccupation dans ce travail.

Notre objectif central de notre recherche est d'évaluer dans quelle mesure la coopération ACP-UE contribue au développement des pays ACP en particulier le secteur de l'agriculture et le son potentiel de développement pour ces pays.

Les commerciales mondiales obligent les petites industries des pays ACP à concurrencer les industries des pays développés qui aura un impacte considérable du secteur agricole, avec des conséquences sur la croissance économique, ainsi que l'opportunité d'emploi qui contribue beaucoup au développement des pays ACP.

Mots-Clés : relations internationales, coopération Nord-Sud, ACP-UE de la politique étrangère, de l'agriculture et le développement, l'intégration régionale, la bonne gouvernance, environnement, économie.

INTRODUÇÃO

No mundo contemporâneo, o Desenvolvimento/Subdesenvolvimento são as palavras que mais se ouvem nas relações Norte e Sul. A verdade é que as alterações climáticas, o crescimento acelerado da população do sul, o aumento da criminalidade organizada na esfera internacional, a migração e o tráfico de droga têm os seus importantes espaços na agenda da comunidade internacional mas, não é menos verdade que, todos esses fenómenos são as consequências do subdesenvolvimento. No entanto, surgiu a cooperação como uma ferramenta vital para erradicar esses males ou diminuí-los e promover o desenvolvimento dos países menos avançados (PMA) e os países em via de desenvolvimento (PVD).

A escolha deste tema prende-se com a necessidade de se encontrarem respostas eficazes e sustentáveis, à escala mundial e no contexto actual da globalização. Depois de três décadas de cooperação entre os países de África, Caraíbas, Pacíficos (ACP) e União Europeia (UE), a situação actual de muitos países está aquém das expectativas e, em muitos casos, pioraram aquando do início desta ímpar cooperação, quer no que toca ao número de países envolvidos como no montante financeiro que é destinado para o quadro das relações Norte-Sul. Contudo, a realidade dos países ACP e a sua dependência e sucesso com o sector agrícola está na base do seu crescimento e desenvolvimento. Exemplos dos casos mais vulgares são as revoluções industriais presentes em Inglaterra, em meados de século XVII que se espalharam pelo mundo, ou o caso do Japão que, no final do século XIX, foi fortemente impulsionado pelo crescimento agrícola. Mais recentemente, o rápido crescimento agrícola presente na China e na Índia foi o precursor dos surgimentos industriais. Verifica-se uma constante: Revoluções Agrícolas precedem as Industrias e demográficas.

Com este trabalho tenciona-se analisar o impacto do sector agrícola na Cooperação ACP-UE para o desenvolvimento de países ACP, particularmente o período 2000-2007. Esta investigação pretende-se também, fazer uma reflexão sobre os resultados da implementação do Acordo de Parceria Económica, pelo que, muitas vezes, somos obrigados a recorrer à história a fim de compreendermos as suas constantes evoluções.

No primeiro capítulo, serão apresentadas as circunstâncias do aparecimento da Cooperação e a sua necessidade neste mundo de grande desigualdade entre Norte e Sul. Sendo a UE a protagonista da cooperação com os países ACP, aliás com os países em desenvolvimento, é muito importante compreender a sua política comunitária de cooperação em particular. Ainda no mesmo capítulo será abordado o início desta relação, as razões que estiveram à sua volta como também os imperativos que norteiam as relações internacionais e as suas constantes modificações.

Vamos tentar, igualmente, enquadrar a cooperação ACP-UE no âmbito político e jurídico, a nível multilateral e bilateral como também as suas sucessivas convenções. Nesta perspectiva,

abordaremos as incertezas dos países ACP que se sentiam cada vez mais fragilizados e continuavam a proteger os seus interesses, em virtude de mudanças na moldura geopolítica: o fim da União Soviética, e o ganhar de terreno cada vez mais sem precedente do fenómeno da globalização económica. Veremos como esses países geriram as suas relações com os países desenvolvidos.

O terceiro capítulo é consagrado ao objectivo central da nossa investigação, a importância do sector agrícola no desenvolvimento do ACP. Esta, não podia ser abordada isoladamente sem ter em conta a política agrícola Comum da União Europeia, sendo a UE é o seu principal parceiro na relação comercial agrícola; as normas da Organização Mundial de Comércio (OMC); as eventuais vantagens e desvantagens do Acordo de Parceria Económica (APE) para a concretização do objectivo da cooperação ACP-UE são também as abordagens que vão enquadrar neste capítulo.

No quarto e último capítulo analisaremos a situação sócio-económica dos países ACP, após três décadas desta cooperação e, abordaremos as pré-condições para que o sector agrícola possa impulsionar o crescimento económico nesses países, contribua para a segurança alimentar e para a conservação do meio ambiente, que mostra a necessidade dos países ACP resolvam alguns trabalhos de casa em colaboração com as organizações internacionais em particular a UE. Pois para que qualquer sector de um país funcione eficazmente, é imprescindível que o poder político consiga superar a instabilidade, a corrupção e ter a capacidade de produzir e exportar para os mercados externos, que são infelizmente, realidades raras na maioria dos países ACP. Estas são preocupações que vão merecer análise neste presente trabalho.

O desenvolvimento passa então pela paz, estabilidade sustentável, consolidação do Estado de Direito, criação de reformas complementares, adopção de medidas adequadas de acompanhamento, resolução de problemas na capacidade produtiva, competitividade dos produtos e também pelo repensar as regras internacionais de comércio entre os PVD e PD.

Metodologia

A complexidade de estudo de relações Internacionais e ao nosso objecto de estudo da problemática seleccionada “*Cooperação e desenvolvimento*”, optamos, na presente investigação, pelos seguintes elementos: pesquisa documental, método histórico entrevista, método qualitativo e recurso ao método quantitativo, nomeadamente à análise estatística comparada, com fins meramente ilustrativos.

A nossa investigação pode ser dividida em três etapas partindo sempre do geral para o particular: o estudo exploratório que constitui uma abordagem inicial do tema, o estudo descritivo que pretende retratar em detalhes as características de fenómeno com o objectivo de obter um conhecimento aprofundado do nosso objecto de estudo e por fim o estudo exploratório cujo

objectivo é apresentar explicações da nossa problemática, estudando as relações de causalidade e as relações múltiplas influência entre certo número de variáveis.

Pesquisa documental: as fontes primárias merecem maior atenção consultando arquivos históricos as obras científica já existentes (as sucessivas convenções, a situação sócio económica e política dos países ACP, assim como os princípios da Cooperação da UE, dissertação, teses, papers, artigos) sempre na lógica da investigação de relações internacionais.

As entrevistas: Ainda no âmbito da nossa investigação, recorreremos as entrevistas as pessoas que de forma directa ou indirectamente se encontram ligadas a esta temática.

Método Histórico: No que se refere o método histórico serviu-nos para compreender a génese da cooperação na relação Norte e Sul e as suas constantes evoluções e demarcações dos seus diferentes actores em relevância de acontecimentos internacionais.

Métodos Comparativos: Em alguns casos, utilizamos o método comparativo com o objectivo de encontrar as diferenças entre os Países em vias de desenvolvimento ACP e países em via de desenvolvimento não ACP nomeadamente as suas integrações no mercado mundial e o nível desenvolvimento assim como o impacto desta relação para o desenvolvimento desses países. A comparação desses países tange a intenção de compreender as vantagens cedidas aos países ACP no âmbito desta cooperação de que formas são aproveitadas para o desenvolvimento dos próprios.

Métodos Qualitativos: O recurso ao método qualitativo foi útil na medida em que nos permitiu fazer uma análise das evoluções que marcaram a cooperação e também a fim compreender as diferentes posições com o destaque para a política agrícola dos países emergentes que são bem sucedidos e que podiam servir de exemplos para os países ACP.

Ainda no decorrer desta investigação tentamos compreender a capacidade de produção dos países ACP assim também os seus acessos aos mercados internacionais particularmente da união Europeia sendo o principal parceiro económico dos ACP e uma reflexão do APE e das suas eventuais resultados para os ambos parceiros sem no entanto deixar de abordar o impacto da agricultura no ambiente que serviram de exemplos a seguir para um desenvolvimento sustentável.

Como é de conhecimento geral, para que um país desenvolva apesar de precisar dos factores externos mas a grande deste sucesso depende dos factores internos por isso procuramos compreender variáveis internas de desenvolvimento existentes nos países ACP.

Para terminar, o Desenvolvimento constitui nossa principal variável dependente da nossa investigação, para compreender o seu obstáculo nos países ACP fomos confrontados variadíssimas variáveis independentes que tínhamos que optar pelas três de cariz fundamental em analisar as características intrínseca do processo da cooperação para o desenvolvimento e muito em especial as

suas tendências mais visíveis, à saber: factores internos (boa governação e a produtividade) integração regional e acesso ao mercado internacional.

**PARTE I – CONTEXTUALIZAÇÃO DA
COOPERAÇÃO E A SUA EVOLUÇÃO
NO QUADRO DA UE-ACP**

CAPÍTULO I: OS PRINCIPAIS ASPECTOS DA COOPERAÇÃO ACP- UE

1.1. CONCEITO E FUNDAMENTOS DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

Na verdade, a cooperação existe há muitos séculos¹, mas foi com o termo da Segunda Guerra Mundial, particularmente na década de 60, que as preocupações sobre desenvolvimento, no que se refere às intenções de ajuda aos países em via de desenvolvimento e das regiões mais desfavorecidas, passaram a merecer as atenções dos países industrializados e das organizações internacionais. Novos interesses se desenvolveram na política internacional. Obviamente, as grandes potências mundiais conscientes das consequências da guerra entre as nações e preocupadas com a promoção de relações internacionais baseadas na paz e progresso, desenvolveram políticas de diálogo para a resolução de contenciosos e diferendos internacionais com vista a encontrar meios de resoluções pacíficas.

Começou assim a desenhar-se, à luz da ordem internacional do pós-guerra, um novo discurso que tinha como destinatário o Terceiro Mundo² e os problemas decorrentes do seu atraso económico. Assim se passou a falar no diálogo Norte-Sul em termos de cooperação para o desenvolvimento.

Este ambiente traduziu-se no terreno pelas primeiras resoluções da Assembleia-Geral da ONU (em 1946), do Conselho Económico e Social da ONU (em 1947) e pela declaração do Presidente Truman (1949). Estas medidas inspiraram a chamada Lei para o Desenvolvimento³.

Em 1960, a ONU proclamou a «primeira década das Nações Unidas para o Desenvolvimento» e em 1970 adoptou a primeira «estratégia internacional para o desenvolvimento». Aliás, no próprio preâmbulo da carta que criou esta organização defende a cooperação entre os povos e todo capítulo IX é consagrado à Cooperação económica e social internacional.

Numa conferência de imprensa, a 23 Abril de 1960, o general de Gaulle, então presidente da França, chamou politicamente a atenção da comunidade internacional declarando que o grande desafio mundial era tirar da miséria e orientar para desenvolvimento dois milhares de seres humanos carenciados de tudo.

Em 1965, o papa Paulo VI afirmou na Assembleia-Geral de ONU que o «*desenvolvimento é o novo nome da paz*». E desde 1978 que o papa João Paulo II, nas suas inúmeras viagens ao mundo não deixou de anunciar o fosso sócio-económico que separa o bloco do norte e o bloco do sul.

É igualmente precioso sublinhar que a cooperação internacional é um ponto onde se cruzam valores morais e interesses próprios. O imperativo moral por detrás da ajuda reflecte-se em muitos

¹ Com o império Romano já havia ideia da cooperação assente nas relações humanas entre os povos, em que a própria palavra “império” sugeria a existência de normas supra nacionais que governam as relações internacionais. Tese do mestrado cooperação ACP-UE: A Dimensão Política dos Acordos.

² A expressão foi utilizada pela primeira vez em 1953 pelo economista francês, Alfredo Suave para interpretar os novos Estados carenciados de tudo.

³ Ramiro Monteiro, *África na Política de Cooperação Europeia*, 2.ª Edição, Lisboa, ISCSP/UTL, 2001, p. 84-85.

sistemas de pensamento baseados em valores. Os fundamentos religiosos, étnicos e filosóficos contribuíram também para a edificação da actual arquitectura da ajuda internacional.⁴

As religiões cristãs, judaicas e muçulmana exortam os seus seguidores a ajudar os que mais necessitam. Outros sistemas de valores também enfatizam a protecção das pessoas vulneráveis e as limitações das desigualdades dentro das comunidades.

Entretanto, a cooperação é considerada crucial para a dinâmica social e económica de instituições ao serviço do desenvolvimento. Sendo a transferência de tecnologia ou de recursos materiais de um país para o outro, a cooperação é o método encontrado, por excelência para a promoção do desenvolvimento do país receptor. De acordo com Ramiro Monteiro a cooperação é também vista como uma forma organizada de acção, prosseguindo objectivos e interesses comuns das duas ou mais partes envolvidas. Na *Enciclopédia Internacional de Ciências Sociais* (1968) a cooperação para o desenvolvimento consiste no esforço levado a cabo conjuntamente por países desenvolvidos e países em via desenvolvimento, com a finalidade de combater as dificuldades económicas e sociais dos últimos de forma sustentável e duradoura.

Preferencialmente, a cooperação deverá ser voluntária, não competitiva e não conflitual. Mas, no terreno, não raras vezes, e devido à complexidade das relações internacionais e da concorrência entre países ou entre agentes doadores de ajuda, a cooperação torna-se competitiva, coerciva, concorrencial e mesmo antagónica⁵.

A cooperação internacional para o desenvolvimento foi profundamente marcada pelo contexto político-económico desde a sua criação. À medida que a tensão Este-Oeste e a guerra fria se intensificavam, o auxílio externo era cada vez mais visto como uma via para manter e reforçar a influência do Norte no Sul. De facto, não era tanto o desenvolvimento em si que estava em causa mas antes uma forma de promover a estabilidade política e uma orientação política de acordo com os blocos políticos dominantes. Além desses interesses, surgiram interesses económicos na criação e garantia de mercados de escoamento, de fornecimento de matérias-primas e de investimento no estrangeiro⁶. E, apesar das intenções, a prioridade não foi o combate à pobreza.

Foi neste período que os interesses estratégicos, políticos e económicos tiveram maior peso na Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), embora nunca mais se separem da política que a norteia.⁷

⁴ Apolinário Carvalho, “A política externa da Guiné-Bissau”, in: www.didinho.org, Bissau 2007, p. 3.

⁵ Ramiro Monteiro, *op. cit.*, p. 76-77.

⁶ Jochen Oppenheimer, *Portugal e a Cooperação Internacional, Uma Análise da Ajuda Recebida*, Instituto do Desenvolvimento Económico (doravante IDE) Lisboa, 1990.

⁷ Maria Manuela Afonso, *Cooperação e Desenvolvimento, «Características e Evolução e Perspectivas Futuras»*.” Lisboa, CIDAC, 1995, p. 23.

Como se sabe, a cooperação para o desenvolvimento é um subproduto da Nova Ordem Económica Internacional (NOEI) na consequência de reivindicações dos países Não-Alinhados depois da primeira crise de petróleo em 1973, logo é um conceito novo no quadro das relações internacionais que pode ser definido como auxílio para um fim comum, acto de cooperar. Inclui a transferências de recursos de um país para outro, a fim de promover o desenvolvimento do país receptor⁸.

Consideramos ainda que a cooperação é um mecanismo fundamental e indispensável nas relações internacionais contemporâneas. O sistema internacional não supera o subdesenvolvimento, a guerra total e os conflitos regionais permanentes, mas a cooperação poderá contribuir e muito para ultrapassar estes conflitos e fomentar a interdependência económica e o desenvolvimento do globo em geral, estabelecendo de laços de solidariedade, para compensar o fosso cada vez maior, entre países desenvolvidos e os países em via de desenvolvimento.

Depois de falarmos do conceito da cooperação, não faria sentido não falar da noção de desenvolvimento que está na origem e fundamentos da própria cooperação e, muitas das vezes é confundido pelo simples crescimento económico.

Tal como hoje é concebido o desenvolvimento, é muito mais abrangente do que o “crescimento económico”⁹ Para o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) a noção de crescimento económico é apenas uma das componentes do desenvolvimento.¹⁰

Ser-se pobre não representa apenas não se ter rendimentos suficientes, mas também estar privado de participar na sociedade ou para ela contribuir. Efectivamente Joseph. Stiglith¹¹ alargou os objectivos do desenvolvimento de modo a que este se processem em condições de sustentabilidade, quer em recursos naturais, ambientais, temporais, quer também em igualdade e democracia.

Ainda segundo o mesmo autor, «o desenvolvimento representa uma transformação da sociedade, um movimento das relações tradicionais, das maneiras de pensar tradicionais, maneira de lidar com a saúde, educação, métodos tradicionais de produção para os processos mais modernos».¹² Desenvolvimento abarca em si uma visão mais abrangente do que o “simples” crescimento.

⁸ Ramiro Monteiro, *op. cit.*, p. 8.

⁹ Adelino Torres, *Horizontes do Desenvolvimento Africano, no Lumiar do Século XXI*, Lisboa, Vega, 2000, p. 57.

¹⁰ “Relatório do Desenvolvimento Humano, Tricontinental”, 1991, p. 14.

¹¹ Joseph, Stiglith “More instruments and broader goals moving toward the post-Washington consensus”, citado por Isabel Andrade, *Ajuda Pública ao Desenvolvimento, Contributo Real para o Desenvolvimento dos Países da África Subsariana*, Dissertação de Mestrado, Lisboa, ISEG, 2003, p. 26.

¹² Idem, *Ibidem*.

O desenvolvimento é também entendido como processo multidimensional, integrando as dimensões sociais, económicas e culturais. Dependendo sempre do aumento do rendimento per capita, o desenvolvimento exige ainda aumento do bem-estar das populações e mudanças das sociedades nas atitudes e costumes (perspectiva de desenvolvimento sócio-económico e integrado).

Por isso, é importante distinguir o crescimento económico e desenvolvimento, sendo o primeiro reduzido as variáveis económicas enquanto segundo integra as variáveis, sócio-económica e cultural.¹³

Para Kevin Magrath “não é possível promover o desenvolvimento ignorando as estruturas humanas”. Efectivamente, para um desenvolvimento económico e social duradouro é preciso garantir o respeito pelos direitos humanos, devendo-se para isso promover a democracia e a participação efectiva de todos os cidadãos nos assuntos públicos (*empowerment*).¹⁴ Como salienta Jam Marlsen é importante ressaltar a necessidade de avaliar o desenvolvimento não apenas em termos monetários mas em função das melhorias relativa da qualidade da vida humana¹⁵.

1.2. A NECESSIDADE DE UMA POLÍTICA DA COOPERAÇÃO NORTE-SUL

As necessidades de cooperar entre as regiões Norte e do Sul são por mais evidentes, dado que vivemos numa época em que os fenómenos são cada vez mais globalizados e globalizantes, a ponto que o desenvolvimento não é apenas um problema do Sul, mas de todo o planeta. Com o efeito, não é possível conceber um projecto desenvolvimento durável sem ter em conta os efeitos da globalização¹⁶.

Esta interdependência Norte-Sul reveste-se há vários anos de novas formas. Com a mobilidade crescente das pessoas, do capital, dos bens e da informação, o desenvolvimento económico dos países tanto de Norte como do Sul passou a inscrever-se num contexto mundial. E, neste contexto, o subdesenvolvimento do Sul tem consequências económicas directamente negativas para o Norte, que vê a sua indústria privada de mercados devido à falta de meios disponíveis da parte dos consumidores potenciais para adquirirem os bens e os serviços que lhes são propostos. Obviamente que a interdependência Norte -Sul não é exclusivamente económica. Cada vez mais certas questões e problemas como a droga, a imigração, a explosão demográfica, o ambiente, a Sida e tantos outros não podem ser tratados eficazmente de uma forma isolada.

¹³ Orlando Simões e Ana Cristina Paulo, *Agricultura e desenvolvimento*, Lisboa, CESA, 1997, p. 8.

¹⁴ Kevin MacGrath, “O Desenvolvimento Humano e os Direitos do Homem” in: *Direitos Humanos e Desenvolvimento*, Lisboa, CIDAC, 1992, p. 27.

¹⁵ Jan Martensen, “Mensagem do Secretário-Geral das Nações Unidas” in: *Direitos Humanos e Desenvolvimento*, Lisboa, CIDAC, 1992, p. 82.

¹⁶ Ramiro Monteiro, *op. cit.*, p. 68-76.

A necessidade das duas regiões cooperarem centraliza-se particularmente em três aspectos: económico, demográfico e ambiental.

O primeiro tem a ver com o factor da globalização da economia e do grau de abertura dos mercados, visto as matérias-primas do PVD serem vitais à poderosa indústria do Norte¹⁷ e os mercados do Sul serem cada vez mais a resposta às necessidades das actividades transformadoras do Norte.

O segundo diz respeito à demografia, já aqui aflorada, e associa-se especialmente aos grandes fluxos migratórios do Sul para o Norte, com todos os problemas que isso implica nas sociedades de acolhimento: sociais, políticos, económicos, legislativos, humanitários, etc. A este respeito, a pressão que neste momento pende sobre o Norte só poderá ser aliviada se este não desistir de ajudar o desenvolvimento do Sul, uma vez que os desequilíbrios regionais são enormes: as taxas elevadas de crescimento demográfico do sul andam de mão dada com a pobreza e a miséria, enquanto que as baixas taxas de crescimento da população do Norte se ligam à sua riqueza e desenvolvimento.

Por último, o ambiente, que actualmente está a merecer muita preocupação por parte da comunidade internacional. Os problemas ligados ao ambiente são globais. Sejam eles o avanço dos desertos, a diminuição das florestas, a perda de qualidade das águas ou o impacto das variações climáticas, sobre a vida humana e animal.

A verdade é que, se os países industrializados quiserem evitar sofrer, mais cedo ou mais tarde, as consequências das crises que afectam actualmente os países menos desenvolvidos, devem adoptar uma política solidária e apoiar os esforços destes países. Caso contrário, o preço a pagar dentro de alguns anos, tanto a nível humano como financeiro, poderá ser infinitamente superior ao que é necessário hoje para evitar o drama.

1.3. A UNIÃO EUROPEIA COMO UM ACTOR DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

a) A POLÍTICA EXTERNA DA UNIÃO EUROPEIA

A política externa de um actor é tão necessária como indispensável. Segundo Marques Bessa, ela é “necessária para corrigir anárquicas no sistema internacional e distribuir recursos ainda que arbitrariamente” e “indispensável no sentido que separa o plano interno do plano externo sem o qual a identidade colectiva se dissolveria”¹⁸. Em termos gerais, a política externa consiste nas acções tomadas pelos Estados, dirigidas a um ambiente externo, com o objectivo de apoiar ou

¹⁷ Por exemplo, as matérias da África Austral representam cerca de 85% do total das suas exportações.

¹⁸ Marques Bessa, *O Olhar de Leviathan: uma introdução à política externa dos estados modernos*, Lisboa: ISCSP-UTL, 2001, p. 71.

alterar esse ambiente de alguma forma¹⁹. Naturalmente um actor internacional não age num vácuo, mas sim tendo os reais valores e objectivos predefinidos. Tradicionalmente, um actor possui uma hierarquia de interesses para agir na esfera internacional, a qual inclui normalmente cinco dimensões, relacionadas entre si: a segurança, a economia, a política, a cultura, e a imagem. Cada Estado na sua relação com exterior procura defender-se adequadamente contra qualquer ameaça a esses interesses através de meios credíveis por vezes até ilegais e ilegítimos.

Dentro dos instrumentos utilizados pelos autores na política internacional, o conhecimento é um dos mais importantes poder nas relações internacionais. Mas é necessário clarificar o que é o poder no sistema internacional, sendo que recorrerei para o efeito a Keohane e Nye. Segundo estes autores, pode-se distinguir, em primeiro lugar, entre o poder comportamental (*behavioral power*), o qual se refere à posse dos recursos que estão associados à obtenção de um determinado objectivo. Dentro do poder comportamental, podemos dividir entre duas categorias: *hard power* e *soft power*.

O primeiro consiste na capacidade de um actor em fazer com que outro faça aquilo que de forma outra este não faria, através da promessa de uma determinada recompensa ou ameaça de punição. Esta capacidade coerciva é um elemento central do poder. Uma fonte de *hard power* consiste na interdependência assimétrica, em que os mais poderosos manipulam ou evitam os constrangimentos numa relação de interdependência com um custo baixo.

O segundo, o *soft power*, revela-se na capacidade de conseguir aquilo que se deseja através da atracção ao invés da coerção. O seu *modus operandi* reside em convencer os outros a seguir ou concordar com as normas e instituições que produz e com o comportamento que almeja. Assim, o *Soft power* reside na capacidade apelativa das ideias ou cultura de um actor, e/ ou na sua capacidade em estabelecer uma agenda através dos standards e instituições que moldem as preferências de outros actores. Se conseguir lograr os seus objectivos, tornando o seu poder legítimo através dos meios explicados anteriormente, tal encorajará os actores a definir os seus interesses de forma mais compatível, reduzindo a necessidade de despende tantas verbas em recursos económicos e militares tradicionais.²⁰

Num sistema internacional existem diferentes tipos de actores que aplicam o poder segundo um discurso diferente entre si. Segundo o Tocci existem quatro tipos de instrumentos para legitimar os objectivos nas relações internacionais: normativo, *realpolitik*, imperial e *status quo*²¹.

¹⁹ W. Carlsnaes, "How Should We Study the Foreign Policies of Small European States" in: *Nação e Defesa*, n.º 118, Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2007, p. 33.

²⁰ Robert Keohane e Joseph Nye jr, *Transnacional Relations and World politics*, Cambridge, Harvard University Press, 2001, p. 185-193

²¹ Nathalie Tocci, *Profiling Normative Foreign Policy*, cit. por Luís Silva Barbosa, Dissertação do mestrado, *A Cooperação da União Europeia com os Países do Sul do Cáucaso*, Lisboa, ISEG, 2009, p. 16.

Os actores *realpolitik* e imperial prosseguem a sua política externa segundo os moldes da corrente realista internacional, a qual preconiza que somente os Estados são reconhecidos como autores, não existindo ordem internacional, sendo que as relações estabelecidas entre estes são relações de força, próximas do Estado natureza e de maximização de interesses, não existindo cooperação. No primeiro caso em específico, o autor da *Realpolitik* é um actor que prossegue conjunto de poder, aplicando todos os instrumentos políticos à sua disposição, tanto de *soft* como *hard power*, sendo que a diferença reside na pouca ou inexistência preocupação relativamente às obrigações decorrentes do direito internacional. Já o autor imperial, em contraste, embora afirme que prossegue objectivos normativos na sua política externa, tal como o actor da *realpolitik*, aplica todos os tipos de meios que possui, incluindo os que quebram as normas prescritas no direito internacional.

Em contraponto, temos o actor normativo e o actor de *status quo*. Tal como no caso dos primeiros dois tipos de actores, podemos identificar a sua base na corrente idealista das relações internacionais, a qual embora não se negue a preponderância dos Estados na conjuntura internacional, reconhece igualmente a existência de outros actores que emergiram ao longo de tempo e que consolidaram o seu poder, escapando ao poder político estatal, reduzindo a sua margem de manobra. Neste paradigma surgiu um padrão de relacionamentos marcado pela interdependência e cooperação entre os actores, o qual se sobrepõe ao tipo de relacionamento conflitual, e dentro da qual as ordens internacionais jogam um importante papel. O padrão de comportamento do actor normativo está inserido nesta lógica. Este tipo de actor legitima a sua política externa nos seus objectivos de fortalecimento do direito e das instituições internacionais, aplicando instrumentos tanto de *soft* como de *hard power*. A diferença deste actor para o Actor de *status quo*, o qual opera no sistema internacional prosseguindo as suas políticas em conformidade com as suas obrigações internas e internacionais, e quando tal é relevante, em cooperação com instituições internacionais, reside em não ter em vista de forma explícita objectivos normativos.

	LEGITIMIZAÇÃO DE OBJECTIVOS DE POLÍTICA EXTERNA	
INSTRUMENTOS DE POLÍTICA EXTERNA	NORMATIVO	NÃO NORMATIVO
NORMATIVO	Normativo	<i>Status quo</i>
NÃO NORMATIVO	Imperial	<i>Realpolitik</i>

Fonte: Nathalie Tocci, “Profiling normative foreign policy”, CEPS Workig document no. 279, Bruxelas, 2007.

No sistema internacional, existe uma panóplia imensa de actores, cada um com a sua visão. Para actuar, cada actor deve ter a todo o momento a noção do seu peso na conjuntura internacional, sendo que a sua posição nesta pode-se fundamentar em diferentes aspectos, conforme vimos acima. No entanto, comum a todos os actores, é noção de que a vida internacional tende a complexificar-se. Segundo Adriano Moreira, que defendeu a lei da complexidade crescente, a conjuntura internacional tende para a unidade, cujo processo é acompanhado por uma progressiva multiplicação de centros de decisão, quantitativa e qualitativamente, e do tipo de relações entre estes centros. Embora o Estado seja visto como o protagonista, a política externa é vista como algo não arbitrário, mas sim uma política pragmática, que pode responder a directivas normativas e/ou o mundo segundo o espectro da teoria realista não reconhecem qualquer tipo de regras e vêm a sociedade internacional como conflitual, enquanto os idealistas reconhecem a existência de regras e de um sistema internacional com mais actores do que Estado, cujos tipos de relacionamento não se resumem ao conflito por oposição, no caso dos regimes tácticos, estes são padrões de interacção regularizados em domínios particulares, com regras implícitas, mas poucos compromissos concretos.

A União Europeia serve-se de ambas as abordagens. A sua abordagem é multi-sectorial, sendo um actor capaz de actuar de forma hegemónica quando determina que uma determinada área geográfica e/ ou tema é a sua área de influência através da reinvenção do conceito de intervenção nas relações internacionais. Entre vários tipos de actores internacionais existentes, a UE é um actor normativo, que justifica a sua política externa por referência a valores universais que visam o fortalecimento do direito internacional, e a promoção dos direitos e deveres especificados nestes através do respeito dos regulamentos externos existentes.

É igualmente importante referir que a existência de valores como componentes essenciais da sua actuação não significa que o actor não possua interesses; aliás, a interpretação de valor é condicionada pelos incentivos que estão na sua base. Estes interesses podem ser dois tipos. Normativos (tais como paz, democracia, estado de direito) ou estratégicos (como a protecção de interesses comerciais, gestão de fluxos migratórios e a segurança energética). Este último não é necessariamente não-normativo simplesmente rejeita a visão realista do interesse nacional em que a segurança é assente numa capacidade de projecto de forças originada na corrente democrática do interesse nacional. Segundo esta, o sistema político pode e deve ser continuamente avaliado segundo padrão normativo e dinâmico, e no qual o interesse nacional deve ser a soma de prioridades compartilhadas, dentro das quais se incluem os interesses estratégicos e valores que não

estão dependentes de julgamentos arbitrários. Assim, na base da promoção de valores normativos poderão estar objectivos estratégicos.²²

Outras políticas da união comportam também uma dimensão externa por vezes importante: É o caso, nomeadamente da política conduzida nos domínios do ambiente, da agricultura e das pescas, da ciência e da investigação, da sociedade da informação, assim como no da harmonização das normas, no âmbito do mercado interno.²³

b) A POLÍTICA DE COOPERAÇÃO PARA DESENVOLVIMENTO DA UNIÃO EUROPEIA

O Tratado de Maastricht definiu, definitivamente, a política de cooperação para o desenvolvimento enquanto comunitária. Assim introduziu-se um novo título - o título XVII- sob a designação de Cooperação para o desenvolvimento, no qual (artigos 130U e 130Y), se definem as directrizes por que a política comunitária se deverá orientar nesta matéria.

A cooperação para o desenvolvimento, sendo elemento importante na acção externa da união, visa a promoção do desenvolvimento económico e social sustentável dos países em desenvolvimento, especialmente dos mais desfavorecidos, e a sua inserção harmoniosa e progressiva na economia mundial e na luta contra pobreza. Nos termos do tratado da união europeia, acima citado, a política comunitária neste domínio deve contribuir para o objectivo geral de desenvolvimento e de consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como para o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais.

A cooperação para o desenvolvimento contribui grandemente para a coerência da acção externa da união na medida em que, a longo prazo, o objectivo do desenvolvimento é complementar em relação aos seus objectivos políticos e económicos. O desenvolvimento tem por finalidade um progresso económico e social equilibrado e sustentável, objectivo fundamental da união europeia.

O desenvolvimento deve contribuir para facilitar a resolução dos problemas globais (ambiente, imigração, demografia, pandemias, tráfico ilícitos), aumentando a capacidade de participação dos países em desenvolvimento na gestão destes problemas.

A política de desenvolvimento, e em essencial o papel desempenhado pela Europa junto dos países mais pobres, valoriza a identidade europeia no mundo. A Europa não pode ser acusada de mercantilismo, num momento em que as quotas de mercado nas economias emergentes suscitam grandes cobiças. No plano concreto, os produtos europeus beneficiarão, a médio ou longo prazo, da propriedade dos países parceiros que apresentam grandes potencialidades demográficas. É ainda necessário ter em consideração o carácter planetário quadricontinental da cooperação ACP-UE que

²² Idem, p. 25.

²³ Livro Verde Sobre as relações entre a União Europeia e os países ACP no limiar do século XXI Comissão Europeia, Bruxelas 1998, p. 3.

será objecto da nossa investigação, que estabelece relações entre as economias europeias «e as das regiões em vias de organização da África Subsariana, da América Latina, da Ásia e do Pacífico».²⁴

Actualmente, a UE é o principal parceiro de Ajuda Pública para o Desenvolvimento, quer em termo geográfico, quer em termo financeiro²⁵. Em termos genéricos, ela apresenta três grandes fontes de financiamento da sua política de cooperação para o desenvolvimento: o Orçamento da UE, o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) e o Banco Europeu de Investimento (BEI).

A política de cooperação da União destina-se a sustentar o desenvolvimento, na sua dimensão política (democracia, direitos de Homem e liberdades fundamentais, estado de direito), na sua dimensão social (melhorar as condições de vida e evitar a desintegração do tecido social) e na sua dimensão ambiental (conflitos e défices alimentares associados á escassez de recursos hídricos e à degradação dos solos); ela procura ainda dar resposta a certas preocupações de segurança da UE (riscos de conflito armado, disseminação nuclear, terrorismo, migrações). A integração económica a nível regional e mundial, apoiada pela União no âmbito das suas acções de cooperação, constitui assim um poderoso factor de estabilização nas relações internacionais.

1.4. OS FUNDAMENTOS DA COOPERAÇÃO ACP-UE

Com assinatura do Tratado de Roma, em 1957, que instituiu a Comunidade Económica Europeia (CEE), iniciou-se a cooperação com os Países Territórios Ultramarinos graças a parte IV (artigos 131º a 136º) do tratado. Os seis países signatários (Bélgica, Republica Federal de Alemanha, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos) comprometeram-se a contribuir para o desenvolvimento das colónias e os Países de Territórios Ultramarinos (PTU), visando essencialmente os vectores de ajuda e comércio.

Assim, através da constituição de Associação dos Países de Territórios Ultramarinos, estava prevista a abertura progressiva dos mercados do ultramar a todos os Estados membros da CEE, o estabelecimento de um regime preferencial de acesso na comunidade aos produtos do ultramar e a participação dos países da CEE nos investimentos de interesse económico e social nos países ultramarinos.

Entretanto, em 1958 foi criado o primeiro Fundo Europeu de Desenvolvimento com o Tratado de Roma. O FED é o principal instrumento de cooperação financeira e técnica entre a UE e os países ACP.

²⁴ A cooperação ACP-UE é a única na história da humanidade que engloba os quatro continentes: África Caraíbas Pacíficas e Europa.

²⁵ Livro Verde sobre as relações entre a União Europeia e os países ACP no limiar do século XXI Comissão Europeia, Bruxelas, 1998, p. 27.

É de salientar a posição favorável da França na criação desta associação, visto que o seu objectivo era alcançar para as suas colónias o livre acesso à CEE, podendo, no entanto, partilhar com os restantes Estados-membros a assistência económica que prestava. Porém, a ex-RFA e a Holanda defendiam outro tipo de objectivos mais direccionados para a cooperação para o desenvolvimento.

Deste modo, existiam na época duas linhas de orientação diferentes: alguns países consideravam que a CEE deveria ter relações de preferência com um grupo restrito de PVD (linha liderada pela França), enquanto outros advogam que a CEE deveria ter relações abertas com todos os PVD não devendo ter qualquer tipo de relação preferencial.

No decurso da década de 1960 houve a independência de um grande número desses países. Surgiu a então Associação de Estados Africanos e do Malgaxe (AEMA), constituída por 18 países africanos, na sua maioria antigas colónias francesas. Foi de facto a herança colonial de alguns países, especialmente da França, que foi determinante para a conclusão destas convenções²⁶. Tanto os países da AEMA como a Comunidade Europeia (CE) tinham interesses em prosseguir a cooperação num novo quadro, que veio a ser definido pelas convenções de Yaoundé I (1963-1969) e Yaoundé II (1969-1975). A AEMA mantinha interesse na ajuda concedida pela CEE aos Estados membros e, tratando-se de jovens Estados com enorme inexperiência, precisavam de certa assistência para o funcionamento das suas administrações. Aliás, como salientava o comissário europeu Edgar Pisani, quando o sul pensa no Norte quase que pensa exclusivamente na Europa (apenas pontualmente, em desespero de causa, pensa nos Estados Unidos e na Rússia ou ex URSS) enquanto que os países europeus se preocupavam em manter relação que consistiam na predominância política para proteger os seus interesses económicos (matérias-primas e mercados para os seus produtos industrializados).

As duas convenções de Yaoundé assentem num regime de comércio livre recíproco com a eliminação dos obstáculos aduaneiros e restrições quantitativas entre a CEE e AEMA, e é também importante salientar que na época se discutia particularmente, na segunda convenção de Yaoundé a necessidade dos países industrializados apoiarem os PVD para promoverem o desenvolvimento e facilitarem as trocas comerciais entre esses mesmos países.

Entretanto, o contexto internacional do início da década de 70 motivou a reorientação profunda do interesse geoestratégico na política de desenvolvimento, pelo que a comunidade Europeia (CE) procurou formular uma política global de cooperação (conferência de chefes de estado e de governo, de Paris, de 1972), como o aprofundamento das políticas da comunidade

²⁶ P. SAMMON, “Developing Confusion: the economic consequences of the EU’s development policy” in: *Relações Internacionais*, Lisboa, IPRI-UNL, Junho, n.º22, 2009, p. 84.

aplicáveis ao terceiro mundo (melhoria das preferências generalizadas, promoção de acordos sobre produtos de base, Ajuda Alimentar); a coordenação e harmonização das políticas comunitárias e nacionais de cooperação (volume, condições e repartição da ajuda); a criação de instrumentos adicionais de cooperação financeira e técnica.

Além disso, a adesão de três novos países à comunidade em 1973 (Dinamarca, Irlanda e Reino Unido – particularmente deste último que naturalmente implicava a inclusão no quadro da ajuda comunitária as suas antigas colónias que tinha com eles acordos preferências), a primeira crise de petróleo, a influência do bloco afro-asiático na Organização das Nações Unidas que exigia uma nova ordem económica internacional (NOEI), a crescida rivalidade na guerra fria entre os dois blocos, o sentimento de responsabilidade derivado do passado colonial e ainda as carências das matérias-primas nas indústrias europeias são os aspectos mais relevantes da conjuntura então vivida e que levaram a comunidade a procurar outro tipo de respostas em matéria de ajuda ao desenvolvimento e daí tornou necessária a instituição de um quadro de cooperação mais alargado e mais estratégico.²⁷

Na cidade de Georgetown foi constituído o grupo países de África, Caraíbas e pacífico, os chamados (ACP) que negociou um acordo geral de cooperação com a CEE envolvendo matérias nos domínios comerciais, financeiro e técnico. Em consequência desta relação nasceu a convenção de Lomé, revista e actualizada quinquenalmente. As sucessivas convenções de Lomé representaram o mais amplo quadro político e financeiro da cooperação Norte-Sul, envolvendo a partir daqui os ACP e a Comunidade pelo menos até ao ano 2020.

²⁷ Ramiro Monteiro, *A África na Política de Cooperação Europeia*, Lisboa, ICSP-UTL, 2001, p. 141.

Quadro 2: A Evolução da Cooperação EU-ACP (1960-2008)

Ano	Eventos	Nº de Países		FED (Incluindo os PTU em milhões)
		ACP	EU	
1963	Yaoundê I	18	6	730,4
1968	Yaoundê II	18	6	887,3
1975	Lomé I	46	9	3053,3
1980	Lomé II	58	9	4 207
1985	Lomé III	65	10	7882,6
1990	Lomé IV	68	12	11583,0
1995	Lomé IV Rv	70	15	13 151,10
2000	Cotonou	77	15	14 300
2008	Cotonou Rv	79	15	22,682

Fonte: Comissão Europeia

Durante os vinte e cinco anos seguintes à convenção de Lomé a cooperação foi fundada nos princípios do respeito pelas opções políticas e económicas de cada Estado envolvido; não reciprocidade; cooperação segura e sustentável que deve surgir de um contrato negociado de forma livre; cooperação global e integrada, envolvendo a ajuda a todos os domínios sociais e económicos²⁸.

Com o passar do tempo esta cooperação englobou um maior número de países, em particular os países ACP cresceram significativamente.

O Acordo de Cotonou trouxe algumas mudanças com a introdução do Acordo de Parceria Económica e o fim do princípio de não reciprocidade e um reforço da dimensão política do acordo (art.5º). A cooperação ACP-UE, é uma cooperação sem precedentes quer em termos geográficos quer financeiros, na relação Norte Sul assente num regime juridicamente vinculativo. A sua particularidade reside também na existência de três instituições conjuntas (Conselho de Ministro ACP/EU; Comité de Embaixadores; Assembleia Paritária ACP/EU)²⁹ e processa-se com base nos seguintes princípios fundamentais: igualdade dos parceiros e apropriação das estratégias a fim de realizar os objectivos de parceria. Os Estados ACP determinam com toda a soberania as estratégias de desenvolvimento.

²⁸ Idem, p. 141-146.

²⁹ Idem, p. 141.

1.5. A DISTRIBUIÇÃO SECTORIAL DE VI AOS IX FUNDOS EUROPEUS PARA O DESENVOLVIMENTO

A União Europeia mantém-se muitas décadas de cooperação para o desenvolvimento com um grande número de países em vias de desenvolvimento em diversos sectores. O principal objectivo desta relação é promover o desenvolvimento social e económico, particularmente reduzir a pobreza no longo prazo, através da prestação de assistência financeira e técnica.

De acordo com o manual de acesso aos fundos comunitários para os países ACP, os artigos 131º e 136º do Tratado de Roma de 1957 previram a criação do FED, que é o principal Fundo da União de Apoio ao Desenvolvimento, tendo como objectivo a concessão de ajuda técnica e financeira aos países africanos ainda colonizados na altura e com os quais existiam laços históricos.

O FED opera assim no âmbito dos acordos estabelecidos entre a União Europeia e os Estados ACP (Lomé e Cotonou). É o mais importante instrumento financeiro para a política de desenvolvimento da comunidade dirigida aos países ACP, assim como para os Países de Territórios Ultramarinos. O FED destina-se a financiar programas ou projectos que tenham por objectivo fortalecer as economias dos países ACP e, desse modo, melhorar as condições de vida das suas populações.

Existe desde 1993 existe um título reservado para o FED no orçamento Geral da Comunidade, na sequência de um pedido do Parlamento Europeu. Contudo, o FED não é parte integrante do Orçamento Comunitário geral. É financiado pelos Estados Membros, sendo gerido por um Comité e possuindo as suas próprias regras financeiras. Os Estados Membros fixam o Orçamento do FED no seio do conselho através de acordos que são em seguida ratificados pelo Parlamento Nacional de cada Estado Membro.

Este Fundo toma a forma de subvenções para projectos de desenvolvimento e assistência económica destinados a promover o desenvolvimento rural, a combater a falta de comida, a ajudar em casos de emergência e de desastre naturais. Foram elaborados pacotes para os países ACP, que consistem em subvenções, capitais de risco e empréstimo ao sector privado. São realizados planos estruturais entre a comissão Europeia e o país a que dizem respeito os projectos, que são posteriormente tornados públicos através de concursos para fornecimento ou prestação de serviços e contratos de empreitada.

Os países ACP incluem 78 Estados, incluindo Cuba, que não assinou o Acordo de Cotonou e subsequentemente não tem direito ao FED. A África do Sul é membro dos ACP e do acordo de Cotonou, mas a ajuda que lhe é destinada vem do Orçamento Comunitário e não do FED. Este contribui também para o desenvolvimento de 20 Países PTU ligados à UE.

A Comissão Europeia desempenha um papel muito relevante na gestão quotidiana do FED, após consulta ao comité do mesmo. Cada FED é celebrado por período de cerca de cinco anos.

Desde a conclusão da primeira Convenção de parceria, em 1964, que os ciclos de FED coincidem, em geral, com os dos acordos de parceria, excepto na Convenção de Lomé IV em 1990, que durou 10 anos e cobriu 2 protocolos financeiros e dois FEDs, o sétimo e o oitavo³⁰.

Como já foi referido, o FED é composto por diversos instrumentos: as subvenções, os capitais de risco e os empréstimos ao sector privado. Os instrumentos Stabex e Sysmin, que tinham por objectivo apoiar os sectores agrícolas e mineiro, respectivamente, foram abandonados pelo novo Acordo de Parceria assinado em Cotonou, que constitui a base legal da parceria estabelecida.

Na distribuição dos FEDs naturalmente são naturalmente sempre levados em consideração a importância de cada sector no desenvolvimento de cada região, como podemos reparar as principais tendências de acordo com os relatórios de política desenvolvimento da união europeia:

Em termos de sectores económicos, a agricultura e o desenvolvimento rural foram nitidamente mais privilegiado em relação ao desenvolvimento industrial e aos sectores sociais, representando 25% do total do sexto FED, mais de 50% dos créditos afectados a projectos e programas e 62% de recursos consagrados aos PIN's. O desenvolvimento industrial aparece na segunda posição com 14%, seguido dos sectores sociais com 5,5% dos PIN'. No período que antecedeu a Convenção de Lomé IV a afectação da ajuda no quadro da cooperação ACP-CEE privilegiava ajuda a projecto. No quadro de projectos o acento era posto sobretudo nas infra-estruturas de transporte e no desenvolvimento rural.

O VI, VII e VIII FED's registaram um rápido crescimento de ajuda programa. Mesmo antes de Lomé IV, a Comunidade aprovou ajudas de desembolso rápido com as mesmas funções que a ajuda ao ajustamento. Esse programa especial de 600 milhões de ecus foi destinado ao financiamento de importações de países africanos pobres e altamente endividados³¹.

Em Lomé IV o desenvolvimento rural representou somente 11% do total do VII FED e 4% do VIII FED. O VII FED caracterizou-se sobretudo pelo aumento dos fundos afectos ao ajustamento estrutural, que foram destinados ao financiamento de importações de bens essenciais às populações no âmbito dos Programas Sectoriais de Importação (PSI) ou Programa Gerais de importação (PGI), orientados para minorar os custos da implementação dos programas de ajustamento estrutural. A ajuda-programa representou 32% e 20% no VII e VIII FED's respectivamente. O VIII FED registou uma diminuição, em termos relativos, dos recursos afectos aos sectores do desenvolvimento rural e dos recursos naturais e um crescimento rápido da rubrica diversos, que passou de 17% no sétimo FED para 50% no oitavo (ver quadro seguinte). O crescimento da rubrica diversos está relacionado

³⁰ O montante total do Fundo tem vindo a crescer, como se pode ver no quadro número 2.

³¹ Jean Coussy, « L'appui de L'Union Européenne aux Ajustements Structurels », in : GEMDEV, La Convention de Lomé en questions, Ed. karthala, Paris, 1998, p. 309-331.

com o aumento da ajuda não-programada, com destaque para a ajuda humanitária e introdução de novos temas na cooperação ACP-CEE.

**Quadro N.º3, Ventilação Sectorial das Operações do FED
na vigência de Lomé**

	Sectores VI FED(%)	VII FED (%)	VIIIFED(%)
Dês. Rural	25	11	4
Transporte	21	17	15
Des.Social	11	14	8
AjudaPrograma	25	32	20
Des. Industrial	9	8	3
Serviços	0	1	0
Diversos	9	17	5

Fonte: La Cooperation UE-ACP en 1999- Commission Européenne

Independentemente dos sectores de intervenção, os temas horizontais elegidos pela Convenção Lomé IV e as prioridades comunitárias, enunciadas no Tratado da União Europeia, aparecem cada vez com mais frequência na concepção dos projectos financiados pelo FED. Trata-se designadamente da luta contra a pobreza, da gestão durável de recursos naturais, de apoio ao sector privado e da cooperação descentralizada.

Na busca de resposta às situações pós-conflitos armados, criou-se uma nova forma de intervenção de tipo. “reabilitação”, como meio de assegurar uma transição progressiva entre a Ajuda Humanitária e a retoma do processo normal de desenvolvimento.

Numa análise global da afectação da ajuda Comunitária no âmbito de Lomé importa sublinhar o seguinte:

(i) Apesar da perspectiva pós-Lomé IV privilegiar a abordagem programa em relação a projecto, a ajuda projecto continua a absorver a maior percentagem do FED. De acordo com Gabas e Sindzingre, esta nova abordagem não caracteriza períodos diferentes, pois todas as abordagens se sedimentam para constituir um conjunto de «partes» que formam a ajuda³²; (ii) o volume da ajuda destinada aos sectores sociais (ex: educação 1.9% e saúde 2%) é relativamente pequena, não correspondendo aos objectivos estratégicos de desenvolvimento dos países ACP. Pois, afectar ajuda

³² J. J. GABAS e A. SINDZINGRE., «Les Enjeux de l’Aide dans un Contexte de Mondialisation, in : GEMDEV, *Le convention de Lomé en question*. Paris, Ed. Karthala, 1998, p. 65-105.

aos sectores sociais é privilegiar o longo prazo sobre o curto prazo. Esse aspecto indispensável para a “apropriação” das estratégias de desenvolvimento foi descurado; (iii) A afectação da ajuda na convenção de Lomé não atribuiu a atenção necessária a capacitação dos países ACP na gestão da ajuda e financiou projectos não integrados nas estratégias nacionais de desenvolvimento, mas que contribuíram para sustentar situações de desgovernos em muitos Estados beneficiários. Exemplo disso são algumas infra-estruturas rodoviárias financiadas pelo FED que mais serviram desígnios “eleitorais” de alguns dirigentes africanos, do que objectivos prioritários de desenvolvimento dos respectivos países.³³

No que diz respeito ao envelope financeiro do IXº FED³⁴ que foi o principal «braço financeiro» do Acordo Cotonou, nos primeiros anos da vigência (2000-2007), foi disponibilizado 13,5 mil milhões de euros, que foi distribuído do seguinte modo: 10 milhões para cooperação económica e comercial, 1,3 mil milhões para a cooperação regional; 2,2 milhões para a Facilidade Investimento, a favor do sector privado.

O montante destinado ao empréstimo do BEI (Banco Europeu de Investimento) é de 1,7 milhões de euros.

Estas cifras foram também acrescentadas o montante dos saldos provenientes de FED's de anos anteriores, que ascende a cerca de 10 mil milhões de euros.

No total foram, portanto, 25 mil milhões de euros para o período de 2000 a 2007. IX fundo Europeu para o desenvolvimento já no âmbito de Acordo de Cotonou.

Quadro n. 4 - IX Fundo Europeu para o Desenvolvimento (2000-2007)

Mil Milhões de Euros

Envelope Financeiro de longo-prazo	10,0
Envelope Regional	1,3
Facilidade de Investimento*	2,2
Total	13,5
Empréstimo do Banco europeu de Investimento	1,7
FED's anteriores não-gastos**	10,0
*Instrumento destinado a promover o desenvolvimento do sector privado dos estados ACP.	
** Montantes previstos anteriormente mas que não puderam ser gastos por dificuldades dos países receptores.	

Fonte: comissão europeia direcção geral do desenvolvimento

Ainda em relação ao IX ° FED, no que concerne a sua distribuição por sectores, destaque para infra-estruturas sociais com 38% do total de ajuda comunitária para desenvolvimento disponibilizada, seguiu-se as de infra-estruturas económicas e serviço com 13%, o sector de produção que engloba agricultura 8%, as questões multisectoriais com 10%, o apoio orçamental e

³³ Apolinário Mendes de Carvalho, A Cooperação ACP-EU Caso «Guiné Bissau» Lisboa, ISEG, 1999.

³⁴ Ramiro Monteiro, *África na Política de Cooperação Europeia*, Lisboa, ISCSP, 2001, p. 231.

ajuda e segurança alimentar com 15% a ajuda emergência e ajuda reconstrução em 9% e outras despesas não mencionas e despesas administrativas com 3%³⁵.

Quadro n.º 5 – Ventilação sectorial de ajuda ao desenvolvimento na vigência de IXº FED

Sectores Destinatários	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Infra-estruturas Sociais	1 849,75 31, %	2 053,27 32%	2 871,38 42%	3 180 46%	3563 45%	910 32%	4304 43 %
Infra-estruturas Económicas	664,85 11%	614,81 10%	259,35 4%	929 13%	1321 16%	683 24%	1448 14%
Sector de produção agricultura e pesca	860,96 14%	924,83 14%	558,06 8%	424 6%	388 5%	212 7%	371 7%
Questões Multisetoriais	1 187,94 20%	718,44 11%	668,71 9%	963 14%	519 6%	97 3%	919 9%
Apoio orçamental e ajuda e segurança Alimentar	567,16 10%	1 272,21 20%	1 133,78 17%	809 13%	1266 16%	635 22%	977 9%
Ajuda de emergência e ajuda a reconstrução	609,16 10%	613,39 10%	636,31 10%	206 3%	771 10%	316 11%	1086 10%
Outros/não afectado despesas administrativas	178,07 3%	246,11 3%	568,33 8%	150 2%	191 2%		609 6%

Fontes: relatórios anuais: 2000-2007 ventilação sectorial do total de Ajuda na vigência de IXº Fundos Europeus para desenvolvimento

Em relação às regiões ACP, de acordo com relatório da cooperação da União Europeia, a África subsariana é o maior beneficiário da ajuda no quadro de FED, com 74% dos compromissos entre 1986-2007. As Caraíbas e o pacífico, receberam respectivamente 6% e 4% da dotação global.

Contudo, a África subsariana continua a ser o continente mais pobre do mundo, ainda de acordo com as mesmas fontes muitas das vezes os fundos disponibilizados não são utilizados na íntegra por falta instrumentos e projectos para sua implementação.

³⁵ Comissão Europeia: *Relatórios sobre Política Desenvolvimento da Comunidade Europeia e a Implementação de Ajuda Externa 2000-2007*.

CAPÍTULO II: ENQUADRAMENTO JURÍDICO E POLÍTICO DA COOPERAÇÃO ACP-UE

2.1. AS CONVENÇÕES DE LOMÉ I A III

Como já foi referido, a cooperação ACP-UE remonta ao tratado de Roma que estabeleceu a Comunidade Económica Europeia em (1957), ao abrigo dos artigos 131.º a 136º da parte IV do Tratado CEE, no qual os signatários expressavam a sua solidariedade para com as colónias e os países e territórios ultramarinos e se comprometeram a contribuir para as suas prosperidades.

É importante sublinhar que estamos numa época muito particular em que assistimos ao auge do processo de descolonização: entre 1958 e 1962, as antigas colónias francesas tornaram-se nações independentes: em 1960, a Bélgica concede a independência ao Zaire, ao Burundi e ao Ruanda; a Somália torna-se também independente no mesmo ano. Ao mesmo tempo em que as forças bipolares pretendiam uma divisão Leste e Oeste, naturalmente as potências colonizadoras tinham que fazer tudo para se afirmarem como os principais interlocutores na esfera internacional destes jovens Estados a fim de manterem as suas influências.

Assim, na década de 60, as convenções de Yaoundé funcionaram como um balão de ensaio para a CEE definir uma estratégia de cooperação com os países em desenvolvimento.

Durante a década de 70, a política externa dos países europeus, em particular da CEE, centrou-se em duas preocupações essenciais: assegurar o abastecimento em matérias-primas e energéticas, assim como a estabilidade dos respectivos preços; defender os interesses geo-estratégico, combinado com o desejo de manter os mercados externos de forma a poder aumentar as exportações.

Mas, a adesão de novos países à CEE, a Irlanda, a Dinamarca e, em especial, o Reino Unido (que tinha os seus próprios acordos e preferências com as suas ex-colónias) foi determinante para assinatura da primeira Convenção de Lomé e, sem dúvida, a crise de petróleo que se vivia na altura (generalizando-se o receio da falta de matérias primas) também teve a sua quota parte para motivar os países europeus a assinar esta convenção no capital de Togo. E o sentimento de responsabilidade derivado do passado colonial, que prevalecia ainda em grande medida pelo culminar das reivindicações dos PVD no sentido do estabelecimento de uma NOEI³⁶ mais favorável, pela obtenção do princípio de desigualdade de tratamento – derrogação, no âmbito do GATT³⁷, do princípio da não-discriminação que deu origem à “cláusula da Nação mais favorecida”, pela criação consequente de um sistema generalizado de preferências (SPG), concedido pelos PI em favor dos PVD (a Comunidade criou o seu primeiro SPG em 1971). Neste contexto foi assinada, em 1975, a primeira Convenção de Lomé na capital do Togo.

³⁶ NOEI, Os países 77 aproveitaram a rivalidade Este-oeste para exigir uma nova ordem económica junto a assembleia das Nações Unidas partindo de pressuposto das enormes desigualdades entre esses jovens Estados e os países desenvolvidos.

³⁷ Criada em 1949 e tinha como função regular o comércio mundial. Deixou de existir em 1995 com a criação Organização Mundial de Comércio (OMC).

Por parte dos países recebedores, signatários da Convenção de Yaoundé, verificou-se alguma apreensão em aceitar a entrada de novos países com uma estrutura económica muito semelhante à sua, isto porque temiam uma diminuição ao nível dos benefícios, tanto comerciais como no que tocava a transferências da ajuda que mantinham sempre com interesse. Contudo, apesar das oposições iniciais, a primeira convenção de Lomé - estabelecida enquanto parceria entre a CEE e quarenta e seis países da África, Caraíbas e Pacífico (países ACP), incluindo então a maioria das antigas colónias britânicas com o período de duração de cinco anos -, constituiu então uma inovação enquanto modelo de cooperação internacional, tanto pelo considerável número de parceiros como pelos recursos que estavam afectos.

Surgia como um tratado de direito internacional, que previa os Estados do grupo de países ACP que iam deixar o estatuto de associado para se tornarem parceiro, ou seja igualdade entre os parceiros, e sem interferir na soberania dos Estados. Apresentava um carácter global e previa intervenções desde o campo económico ao social, tendo em vista promover e acelerar o desenvolvimento nos países ACP.

Assentava em alguns princípios como a contratualidade (ajuda negociada colectivamente), a previsibilidade (vigorava por período de tempo previamente definido), a co-gestão (os beneficiários eram associados à gestão e melhoramentos das condições de ajuda) e a neutralidade política (independentemente das orientações políticas de cada país).

A convenção de Lomé combinava ajuda ao desenvolvimento e comércio, com alguns aspectos inovadores como o abandono da reciprocidade nas relações de troca entre os ACP e a CE, dado que um número significativo de produtos originários do espaço ACP beneficiava de um acesso ao mercado comunitário livre de direitos aduaneiros e sem restrições quantitativas, não estando os países ACP obrigados a conceder os mesmos privilégios aos Estados-Membros da CE. Mantinham-se, contudo, restrições relativamente a certos produtos homogêneos, originários de outros países, que continuavam a ter um regime de acesso bastante facilitado.

Também no que se referia às regras de origem eram estipuladas algumas condições favoráveis aos países ACP, isto porque eram considerados como sendo uma zona aduaneira única, o que apresentava a vantagem de mais facilmente ser alcançado o nível de transformação estabelecido pela CE para um dado espaço aduaneiro poder declarar um determinado produto como seu.

Nesta primeira Convenção verificou-se também uma inovação relacionada com a constituição de previsões cobrindo a cooperação industrial.

Uma das inovações mais significativas estava relacionada com a consciencialização da necessidade de estabilizar as receitas das exportações dos países ACP. A maioria destes países permanecia dependente da exportação de um número reduzido de produtos, que na generalidade

eram originários do sector agrícola, e como tal expostos às diversas intempéries. O resultado desta dependência face ao sector primário era uma grande variabilidade de preços, que, por sua vez gerava instabilidade nos rendimentos. Para concretizar a necessidade de estabilização das receitas a nível do comércio externo foi criado o STABEX³⁸. Sendo financiado inteiramente pela comunidade, o STABEX funcionava como um instrumento da ajuda não programada, como tal sujeito a um limite em termos de financiamento.

Outro aspecto importante da primeira Convenção de Lomé é o conjunto de protocolos relativos à carne bovina, às bananas, ao rum e ao açúcar. Este último permitia a alguns países ACP exportarem, mediante acordos relativos ao açúcar de cana (1.3 milhões de toneladas brutas), por um período indeterminado e aos preços garantidos pela CE aos seus produtores. Este protocolo tornava-se ainda mais importante pelo facto de o açúcar ser um produto competitivo e estar ao abrigo da PAC, o que representou para os países ACP o estabelecimento de um preço assegurado.

O regime instaurado pela Convenção de Lomé, de acordo com os seus artigos 1.º, 2º e 3º, coloca os ACP no topo da “pirâmide de privilégios das relações CEE-PVD”³⁹.

Relativamente ao aparelho institucional, foram criados no âmbito de Lomé o Conselho de ministros, com a competência de definir as grandes orientações no quadro da cooperação, o Comité de embaixadores, que iria ter presidência alternada e deveria funcionar com cariz permanente e a Assembleia Consultiva, que poderia adoptar resoluções relativas à Convenção.

Com o termo da primeira convenção, nos anos 80, testemunhou-se uma mudança bastante significativa relativamente às teorias de cooperação para o desenvolvimento, nomeadamente pela crise em que se encontrava o Neo-Keynesianismo e pela afirmação como teoria dominante. Esta última defendia a redução da intervenção do Estado no campo económico e advogava contra a não-reciprocidade, prevista abertamente na convenção Lomé.

A segunda convenção de Lomé foi assinada neste novo contexto ideológico e vigorou de 1980 a 1985, tendo registado um acréscimo de doze novos países ao grupo ACP, passando a um total de cinquenta e oito.

A grande inovação relativamente a Lomé I foi a criação do Sysmin.⁴⁰ Este instrumento foi criado com o objectivo explícito de manter, e em alguns casos incentivar, a produção do sector mineiro, de modo a garantir a oferta das matérias-primas de origem mineral.

³⁸ STABEX, Sistema de Estabilização das Receitas de Exportação dos Países ACP e dos PTU (Países e Territórios Ultramarinos).

³⁹ Ana Maria Lourenço Serro, *A Cooperação ACP-EU O papel do CDI no Tecido Empresarial*, Lisboa, Universidade Moderna, 1997, p. 27.

⁴⁰ Sistema de Estabilização das Receitas de Exportação de Produtos Minerais.

Verificou-se nesta convenção um financiamento mais elevado do desenvolvimento rural, incidindo com uma tendência crescente nas culturas de subsistência relativamente às culturas de rendimento. Este aumento dos investimentos no espaço rural visava garantir a auto-suficiência alimentar, uma maior variedade das produções alimentares e um aumento da produtividade que se traduzisse numa melhoria das condições de vida das populações rurais.

Com a terceira convenção de Lomé, que teve início em 1985 e durou até 1990, a CE passou a ter como parceiros sessenta e cinco países de espaço ACP.

A conjuntura internacional na época não era favorável, o que fez com que as negociações que antecederam esta convenção fossem bastante difíceis e árduas por razões que podem ser assim sintetizadas⁴¹: Impasse no diálogo Norte-Sul e consequente aumento do fosso entre as duas regiões; elevado número de Estados participantes nas negociações, o que, só por si, dificultou o processo negocial tendo em conta as suas variedades em termos de desenvolvimento, populacional e climático; grande desencanto resultante do balanço feito, naquela época, sobre a cooperação entre a CEE e os países ACP; crise na economia internacional e consequente diminuição das transferências APD, colocando na ordem do dia dos debates as vantagens e as desvantagens dos diversos tipos de ajuda.

Tais dificuldades reflectiram-se nos montantes das transferências no âmbito de Lomé III. De tal modo que os recursos transferidos não chegaram a representar 50% do total de esforço da comunidade no que respeita à APD, representando, por seu turno, cerca de 10% da ajuda bilateral fornecida a espaço ACP⁴².

Neste período, os países africanos a sul do Sahara deparavam-se com uma crise económica, em que um dos sinais mais visíveis era a dívida externa e uma das principais consequências o elevado serviço da dívida, para o qual era canalizada a sua poupança interna. Igualmente preocupante era a redução do rendimento *per capita*, com o consequente agravamento das já então más condições de vida das populações. Verificava-se igualmente uma diminuição dos investimentos e uma quebra bastante acentuada da sua rendibilidade, facto que fez surgir a necessidade do estabelecimento de alguns acordos de protecção dos investimentos. Contudo, a convenção não conseguiu por si só atrair mais investimento.

Este enquadramento de crise justificou a introdução dos programas de Ajustamento Estrutural, por parte das Instituições de Bretton Woods, em vários países em desenvolvimento, entre os quais alguns pertencentes ao grupo ACP, com a finalidade de estabilização macro-económica.

⁴¹ Ramiro Monteiro, *op. cit.*, 2001, p. 145.

⁴² António Silva, “Ajuda Pública ao Desenvolvimento, a Convenção de Lomé e a Cooperação Portuguesa”, *in*: Desenvolvimento, n.º 4, 1986, p. 29-31.

Nesta terceira convenção deu-se prioridade ao desenvolvimento rural, à auto-suficiência alimentar (através de um mais intensivo combate contra a seca e a desertificação em África), à cooperação cultural e social, à ênfase nos meios de “programação” conjunta permitindo uma maior avaliação na aplicação de recursos e a dotação para apoio a refugiados e repatriados.

Foi ainda no âmbito de Lomé III, em 1984, que pela primeira vez a CE introduziu uma cláusula num acordo de cooperação. Foram ainda iniciados os Programas de Importações Sectoriais e os Programas de Importações Gerais que visavam ajudar nas importações necessárias aos países, pondo à disposição do Banco Central as divisas necessárias.

Ao nível institucional assistiu-se à criação da Assembleia Paritária (em substituição da Assembleia Consultiva). Esta poderia pronunciar-se sobre as diversas questões respeitantes à Convenção e apresentar as recomendações que lhe parecessem úteis para alcançar os objectivos desejados.

É de reconhecer as importantes mudanças nas sucessivas convenções Lomé, adaptando com as necessidades dos países ACP e das obrigações da UE com outros parceiros internacionais.

2.2. AS REPERCUSSÕES DAS MUDANÇAS A NÍVEL MUNDIAL NA RELAÇÃO ACP-UE

Como se sabe, com o fim da guerra fria o contexto internacional sofreu mudanças sem precedentes desde a instituição da cooperação CE-ACP. O termo da rivalidade Leste-Occidente faz desaparecer as motivações de apoio de ordem ideológica e restituiu às nações de dimensão média a capacidade de exercício da sua influência e uma certa autonomia em matéria de política externa. A Norte, como a Sul, os Estados recuperaram a responsabilidade directa pela sua segurança interna e externa.

A nova geopolítica mundial anunciou-se sob forma da coexistência entre entidades regionais. A Ásia, nomeadamente, afirmou-se como protagonista de primeiro plano no domínio económico e a sua presença política na cena mundial reforçou-se nesses últimos 15 anos.

A União Europeia, que entrou numa fase importante de aprofundamento do processo da integração, atravessou ao mesmo tempo uma fase de transformação, no que se refere à sua identidade. Por um lado, a data da fundação recuou no tempo e, por outro lado, a União preparou-se para enfrentar as questões fundamentais associadas ao alargamento a Leste, que a tornou mais heterogénea e exigiu esforços específicos no sentido da partilha dos seus valores de paz solidariade e cooperação.⁴³

⁴³ Comissão Europeia: “O Livro Verde «Sobre as relações UE-ACP no limiar de século XXI» Bruxelas, 1997, p28.

Neste novo contexto, e tanto por razões de ordem interna, como para dar resposta às solicitações externas, a União Europeia deveria afirmar o seu peso político através de uma política externa mais eficaz e mais global. A relação Norte-Sul será um dos elementos constituintes dessa política: a identidade europeia afirmar-se-á por seu intermédio, conferindo uma nova perspectiva à relação especial entre a União e os países ACP.

O fim da guerra fria conferirá, efectivamente, à política de cooperação para o desenvolvimento uma dimensão estratégica e de segurança diferente. Simultaneamente, serão cometidas à Europa novas tarefas, que aumentarão os seus encargos económicos noutros domínios para além do desenvolvimento. A política de cooperação para o desenvolvimento e a política comercial multilateral deverão ser aprendidas de uma forma coerente, na qualidade de duas facetas complementares da identidade externa da União.

O desenvolvimento das trocas comerciais, a unificação dos mercados de capitais, globalização das redes de produção e distribuição implicam simultaneamente novas oportunidades e novos condicionalismos, tanto para a Europa, como para os países ACP.

Ainda de acordo com o livro verde *«sobre as relações entre a União Europeia e os países ACP no limiar do século XXI»*, o aparecimento de novos pólos de desenvolvimentos, na Ásia e na América Latina, que constitui em si mesmo um dos factores de globalização, modifica a geografia do crescimento mundial, a orientação dos fluxos de capitais privados naturalmente a interesse da União Europeia.⁴⁴

Como sustenta Emma Bonino, então comissária europeia da ajuda humanitária, em entrevista à revista *Défis-Sud*: «na época em que o mundo estava dividido em dois blocos políticos, os PMA podiam desempenhar um papel estratégico nas alianças. O valor de certos países media-se pela importância das suas posições geográficas e pelo preço a pagar para que eles se juntassem a um ou outro bloco. A importância de certos países em via de desenvolvimento dependia essencialmente da sua atitude em relação aos dois blocos e do peso de seu passado colonial. Com a queda de muro de Berlim tudo mudou. O mundo deixou de estar bipolarizado e a África desapareceu da prioridade política dos países do norte. Ela corre mesmo o risco de desaparecer de todas as prioridades. Os países mediterrânicos, alguns países africanos permanecem importantes na cena internacional porque são ricos em matérias-primas ou conservam uma importância estratégica, como a África do Sul. Mas eu creio bem que o resto de África perdeu toda a importância política ou económica imediata. Em matéria política não fazemos, jamais, projecções a médio e longo prazo. O interesse

⁴⁴ Com o fim da guerra fria e o alargamento da União Europeia os países, o aparecimento de alguns países emergentes em Ásia e na América latina a União europeia tinha que adaptar a nova realidade internacional.

transfere-se para os países de leste ou ex-Soviéticos, (política e economicamente) mais importante hoje».⁴⁵

O agravamento dos condicionalismos de ordem económica impõe a todos os Estados e a todas as sociedades ajustamentos e reformas profundas. A Europa vê-se assim confrontada com a necessidade de melhorar a competitividade das suas economias, de reformar os seus sistemas sociais, de fazer frente a uma degradação da coesão social. A taxa de desemprego elevada, a extensão da pobreza e os fenómenos de exclusão social constituem uma preocupação de primeiro plano, implicando um risco de retracção por parte dos indivíduos e dos Estados europeus.

As restrições orçamentais, associadas a longo prazo, às pressões sobre o sistema de segurança social causadas pelo fenómeno do envelhecimento demográfico, não facilitam a concretização das necessárias transformações.

A interdependência crescente entre os sistemas económicos e sociais das diferentes regiões do mundo e o aparecimento de novos riscos sistemáticos nos domínios do ambiente, dos fenómenos migratórios, do terrorismo, da droga e da criminalidade organizada à escala internacional têm por consequência uma desadaptação crescente do quadro de acção nacional e uma transformação básica do conceito de soberania. O quadro de regulação mundial progride muito lentamente e a dupla tendência que se faz sentir de reforço do multilateralismo e de avanço do regionalismo parece destinada a persistir.

Tendências demográficas em ruptura são outro factor também de grande relevância, pois nunca na história da humanidade o crescimento da população mundial foi tão elevado. Como é hoje o caso: de 2 mil milhões de pessoas em 1930, aumentou para 4 mil milhões em 1975 e perto de 6 mil milhões nos nossos dias. De acordo com as projecções actuais, atingirá perto de 8 mil milhões no ano 2020.⁴⁶

Na hipótese de a totalidade da população mundial atingir os níveis de vida e os modelos de consumo actuais dos países industrializados (e de alguns dos novos países industrializados), a pressão sobre o ambiente seria insustentável. Por outro lado, o crescimento demográfico é acompanhado por uma aceleração do crescimento urbano que atinge essencialmente os países mais pobres.

O desequilíbrio populacional entre o Norte e o Sul refletir-se-á nas relações de força estabelecidas no seio do sistema multilateral, principalmente se for acompanhado pela capacidade de domínio económico, como se verifica já pelo lugar que a Ásia passou entretanto a ocupar.

⁴⁵ *Défis de Sud*, ed. de Março 1995, p. 6-13.

⁴⁶ Comissão Europeia “*O Livro Verde «Sobre as relações UE-ACP no limiar de século XXI»* Bruxelas, 1997, p. 1-2

Num momento em que é já possível prever um abrandamento próximo do ritmo do crescimento demográfico a nível mundial, a África Subsariana constitui uma excepção notável a esta regra. Esta região do mundo continua a acusar uma tendência muito acentuada de crescimento da população (2,9% anuais), dificilmente compatível com os objectivos do crescimento sustentável. A aceleração do crescimento urbano traduz-se, nomeadamente, em pressões fortes sobre as infra-estruturas e os serviços sociais, que colocam grandes desafios em matéria de educação, por exemplo. Além do mais, o controlo do desenvolvimento urbano e a gestão do ambiente local constituirão uma das condições principais para a decisão política do continente africano.

As migrações inter-africanas maciças constituem um elemento positivo de integração económica; por outro lado, na medida em que esses movimentos são muitas vezes incontrolados, representam também um factor importante de risco e instabilidade política.

O aumento da pressão migratória Norte-Sul, nomeadamente entre a África e a Europa, é potencialmente importante e confirma a pertinência dos objectivos do desenvolvimento.

2.3. LOMÉ IV E A CONVENÇÃO IV REVISTA: NA PERSPECTIVA DE BALANÇO DAS CONVENÇÕES DE LOMÉ

A quarta convenção de Lomé foi estabelecida por um período superior ao habitual, 10 anos, com início em 1990 e a terminar em 2000, estando prevista uma revisão a ser realizada no fim de cinco anos. Para esta convenção existiram dois protocolos financeiros, o primeiro estabelecido para os primeiros cinco anos e o segundo para o restante período.

Lomé IV salientou de forma evidente os aspectos referentes ao Ajustamento Estrutural (que se revelava necessário para os estados ACP, mas cuja implementação não tinha permitido alcançar resultados positivos, justificando o aparecimento de um novo instrumento, o Apoio ao Ajustamento Estrutural) e à dívida dos países em vias de desenvolvimento, nomeadamente de África, onde a situação se revela mais preocupante. Estas questões não foram apenas abordadas de um ponto de vista económico, sendo-se acrescentado igualmente aspectos relacionados com os Direitos Humanos, com o estabelecimento de regimes Democráticos, com o meio ambiente, com o crescimento populacional e com a boa gestão pública.

Nesta Convenção foi apresentado o objectivo de alcançar um desenvolvimento sustentado nos países ACP. Esta sustentabilidade deveria ser estabelecida a nível económico, social e cultural nos diferentes países, baseada nas potencialidades do factor humano, nos recursos naturais disponíveis e na capacidade económica instalada com a finalidade de melhorar o bem-estar das populações.

Neste contexto de preocupação com os equilíbrios macroeconómicos e gestão da dívida, a Comunidade introduziu algumas condicionalidades, que os países ACP acusaram de serem antagónicas relativamente aos princípios de contratualidade e de respeito pelas soberanias nacionais.

Ao nível dos instrumentos de estabilização verificou-se uma inovação que consistia no facto do STABEX passar a ser financiado por subvenções, e ainda uma tentativa por parte da UE em harmonizar este mecanismo com os programas de ajustamento estrutural. Com vista a atenuar os efeitos em termos de custos sociais e da desintervenção do Estado verificou-se um apoio financeiro e técnico associado ao ajustamento estrutural, pois o desenvolvimento social era uma das vertentes do desenvolvimento sustentado que a UE visava para os países ACP.

No que toca à Convenção de Lomé IV revista, as negociações tiveram início a 20 de Maio de 1994 e foram concluídas a 30 de Junho de 1995 em Bruxelas. A formalização deste acordo realizou-se nas Maurícias, a 4 de Novembro de 1995. Foi assinado pela UE e 70 países ACP um segundo protocolo financeiro que iria cobrir os últimos cinco anos desta Convenção, até 2000.

A revisão intercalar da Convenção de Lomé IV assentava em quatro vertentes principais. No que diz respeito à primeira vertente, de cariz institucional e político, era expresso o desejo de reforçar o diálogo político entre os países ACP e a UE de uma forma mais eficaz e aberta. Verificava-se novamente a grande importância dada pela UE relativamente ao respeito pelos direitos humanos, ao estabelecimento de regimes democráticos (nomeadamente através do apoio a processos eleitorais), de um Estado de direito e de uma boa gestão pública. O desrespeito de qualquer um dos pontos atrás indicados poderia implicar a suspensão do país infractor da aplicação da convenção, prevista no artigo 366º bis da Convenção de Lomé: “[...] *si, malgré tous les efforts aucune solution n’a été trouvée, (...) la partie qui a invoqué le manquement peut prendre des mesures appropriées, y compris, si nécessaire, la suspension partielle ou totale de l’application de la présente Convention à l’égard de la partie concernée.*”⁴⁷

Desde o estabelecimento de Lomé IV alguns países viram suspensa a cooperação da UE devido, quer a guerras civis, quer a crises graves, afectando os direitos humanos, nomeadamente a Somália, a Libéria e o Sudão e, actualmente, a Costa de Marfim após o seu presidente se recusou a abandonar o poder alegando que foi ele o vencedor das eleições.

Este acordo estabeleceu uma vez mais a luta contra a pobreza como uma das principais prioridades.

⁴⁷ Comissão das Comunidades Europeias (1995), Quatrième Convention ACP-CE de Lomé telle que révisée par l’arcord signé à Maurice, Le Courrier, n.º 155.

Outra das vertentes referia-se a aspectos comerciais, na medida em que se estabeleceu um compromisso em que a UE se predispunha a flexibilizar os limites quantitativos impostos a certos produtos e a alargar o regime preferencial a um maior número de produtos oriundos do grupo ACP. O estabelecimento de um consenso foi mais difícil no campo das regras de origem, mas surgiu uma inovação relativamente à possibilidade de acumulação com produtos de países em desenvolvimento vizinhos dos países ACP (esta inovação poderia estar de alguma forma relacionada com um outro objectivo, o de reforçar a integração regional entre os ACP e os restantes países em desenvolvimento da região).

Um terceiro ponto, de referência temática e sectorial, prendia-se mais directamente com o incentivo à cooperação a níveis cultural e industrial, com a prática de uma cooperação descentralizada e aspectos respeitantes ao STABEX (uma vez mais com a harmonização das suas transferências com os esforços de Ajustamento Estrutural).

A Comissão, o Banco Europeu de Investimento (BEI) e o Cooperação de desenvolvimento Industrial (CDI) deveriam coordenar as suas acções com vista a apoiar o desenvolvimento industrial nos ACP e também o sector privado, considerado como o principal impulsionador do crescimento económico sustentado e do desenvolvimento humano. O sector privado está cada vez mais ligado aos esforços de melhoramento da competitividade, criação de emprego e geração de prosperidade. As empresas-alvos são as de dimensões mais reduzidas, responsáveis pelo emprego da grande maioria da população activa dos países ACP.

Por último, uma vertente de natureza financeira que está relacionada com a procura de maior eficácia da cooperação e programação, isto relativamente à ajuda programável (que constitui a maior parte dos fluxos financeiros destinados aos países ACP), e ao Ajustamento Estrutural (ao qual esta convenção atribui uma importância especial e ao BEI nomeadamente por uma melhoria ao nível dos processos de programação e uma maior flexibilidade no estabelecimento de condições financeiras ao nível da ajuda reembolsável.

Em 1996, a Comissão da União Europeia publicou o «Livro Verde» sobre as relações entre a União Europeia e os países ACP no limiar do século XXI – Desafios e opções para uma nova parceria, que procurava expor os principais temas de debate relacionados com o futuro das relações com aquele grupo de países, num contexto em que cada vez mais se procurava relacionar a afectação da ajuda aos sectores sociais, a composição do grupo ACP, a cooperação realizada na área do comércio, a assistência financeira e a assistência directa ao sector e às ONG.

Os princípios que serviram de orientação foram a necessidade de rever a parceria entre os dois grupos de países, atribuindo-lhe uma dimensão política forte e a sua abertura à parceria económica, recentrar a cooperação na luta contra a pobreza (devendo encontrar-se um equilíbrio

entre o económico e o social), a atribuição de especial atenção aos sectores de cooperação que podem promover o desenvolvimento de cada região.

Algumas das posições defendidas quanto ao futuro das relações ACP-UE prenderam-se com a promoção de um desenvolvimento sustentado a nível mundial, a tomada de consciência do que o processo de globalização, que apresenta um vasto conjunto de oportunidades, apenas seria favorável aos países ACP se fossem criadas as condições que as permitam aproveitar.

Outra posição, está relacionada com a defesa da aplicação dos programas de ajustamento estrutural, vistos como necessários para promover um enquadramento favorável ao desenvolvimento dos países ACP. É aceite a ideia de uma das principais causas da situação de crise vivida pelos países ACP se encontrar directamente ligada à quebra no Investimento Directo Estrangeiro.

No seguimento de uma decisão do Conselho de Ministro ACP – EU, em Abril de 1997, a África do Sul aderiu parcialmente à convenção de Lomé em Junho de 1998. Para os países ACP este foi um marco importante, isto porque este país tem uma situação que poderá sem dúvida reforçar a posição dos países ACP.

É difícil fazer o balanço da cooperação no âmbito da Convenção de Lomé, pois, se bem que a cooperação represente um grande número de países e com enorme diferença em termos de desenvolvimento, o seu impacto e eficácia em termos de melhoria das condições económicas e sociais varia de país para país. As evoluções dessas condições dependem, efectivamente, de uma vasta gama de factores exógenos e endógenos, a começar pela aplicação das políticas económicas e sociais de cada país, que a ajuda pode influenciar, mas a que se não pode substituir a longo prazo⁴⁸.

Este balanço da convenção de Lomé pode ser articulado em torno de duas perguntas fundamentais desta cooperação: qual foi o impacto das preferências comerciais e a eficácia da ajuda comunitária para o desenvolvimento?

Algumas análises⁴⁹ sugerem que a ajuda concebida aos países ACP pelo conjunto dos doadores teve provavelmente um impacto positivo, mas fraco, no crescimento, no investimento e na melhoria dos indicadores de saúde, e que esse impacto variou sensivelmente de país para país, em função da situação inicial e das condições da política económica. A ajuda foi claramente mais eficaz nos países que, à partida, estavam menos favorecidos em termos de capital e de recursos humanos e nos países que tinham iniciado a política de estabilização e programas de ajustamento estrutural.

⁴⁸ Comissão europeia, Livro Verde «As relações União Europeia e os países ACP no limiar do século XXI Luxemburgo, 1997, p. 8.

⁴⁹ Effectiveness of Overseas AId Flow» P. Mosley and J. Hudson 1996. Este estudo incide numa amostragem de 29 países ACP, representando 80% da população total dos países ACP e, analisa o impacto da ajuda internacional ao longo de um período de trinta anos.

De facto, a eficácia da ajuda podia ser influenciada pelo ambiente político e a capacidade de absorção (capacidade do sistema económico usar a ajuda adicional de forma positiva) dos países receptores dessa, podendo favorecer ou não uma estabilidade macroeconómica e uma política sã nos planos económico, fiscal, cambial, monetário financeiro e comercial.

A cooperação comunitária representa uma parte importante da totalidade dos apoios de que os países ACP têm beneficiado a partir dos anos sessenta. A Comunidade é hoje um dos três maiores doadores de ajuda aos países ACP⁵⁰, concedendo a esses países o sistema comercial mais preferencial.

Durante as convenções de Lomé, a relação entre estes dois grupos de países constituiu inegavelmente um quadro único de cooperação entre Norte e Sul. As suas principais vantagens residiram no facto de ter sido um verdadeiro laboratório da cooperação para o desenvolvimento, de ter permitido definir, num quadro negociado, um conjunto de princípios e de objectivos comuns e de ter mobilizado recursos financeiros importantes, concedidos na sua quase totalidade a título de subvenção, sem os quais numerosas realizações concretas não teriam sido possíveis. O carácter previsível da cooperação europeia, que se inscreve numa relação de parceria a longo prazo, era de natureza a incitar os governos dos países beneficiários a empreender transformações de longo prazo.

À luz de vinte e cinco anos de experiência, a Convenção surge-nos porém como um quadro de cooperação ambicioso, mas nem sempre realista, baseado no pressuposto de que os países ACP possuiriam capacidades institucionais e políticas que nem sempre existiram na prática. Foi assim que o respeito pela soberania nacional, que levou inicialmente a que se depositasse grande confiança nos governos beneficiários, tendeu a evoluir crescentemente no sentido de uma lógica ditada por uma preocupação de eficácia. O carácter automático da concessão de grande parte de recursos financeiros reduziu o alcance político da ajuda comunitária, não contribuindo para fomentar um verdadeiro diálogo sobre a utilização dos recursos.⁵¹ A condicionalidade, tal como é aplicada actualmente, e a política de substituição, que todos os doadores tendem de resto a pôr em prática, parecem ser dificilmente compatíveis com o compromisso político global que se espera da parte dos governos dos países ACP e que lhes permitiria apropriarem-se efectivamente das reformas e das estratégias sectoriais e assumirem a responsabilidade política pelas mesmas, perante uma opinião pública cada vez mais exigente em matéria de transparência e de participação.

⁵⁰ De acordo com o relatório da assembleia Paritária UE-ACP 2005, a África subsariana é beneficiária de cerca de 10% da ajuda comunitária proveniente da zona da OCDE. Adicionando a este valor o da ajuda dos Estados-membros, a UE é responsável por mais de 60% da ajuda total concedida a essa região.

⁵¹ Comissão Europeia, Livro verde «As relações União Europeia e os países ACP no limiar do século XXI» Luxemburgo, 1997, p. 15.

No que se refere aos impactos das preferências comerciais de Lomé, estas não foram geralmente suficientes para promover o crescimento e a diversificação das exportações para que foram instituídas. Os resultados dos países ACP em matéria de exportações e de atracção do investimento estrangeiro directo deterioraram-se no decurso do período em que mais beneficiaram dessas preferências.

Como afirma o livro verde «*Sobre as relações UE-ACP no limiar de século XXI*», os países ACP, nos períodos finais da convenção de Lomé IV cuja participação no comércio mundial (2%) e nos fluxos de investimento internacional (menos de 1%) é marginal, necessitam urgentemente de se integrarem melhor nas trocas comerciais internacionais, de diversificarem as suas produções e os seus mercados de exportações. Tal como acontece noutras regiões do mundo, a promoção de sinergias e de formas de cooperação regional, no plano económico, mas também no plano político, seria propícia a essa integração.

Por isso ainda sustenta que, na vigência das Convenções de Lomé, os países ACP não conseguiram aumentar ou manter sequer a sua quota de mercado na UE, quando os exportadores que não beneficiaram dessas preferências aumentaram a sua quota de mercado. Contudo, o mercado da UE continuava a ser relativamente importante para os países ACP, cujas receitas de exportações dependem ainda em 40% da União. A dependência comercial em relação à Europa varia em função das regiões ACP, sendo mais elevada no caso da África (46%) do que nos das Caraíbas e do pacífico (18 e 23%, respectivamente).

Mesmo em comparação com o grupo dos PMA, os resultados comerciais globais dos países ACP foram também mais modestos no decurso dos últimos dez anos da convenção de Lomé. Os ACP não conseguiram tão-pouco diversificar significativamente melhor as suas exportações, que se concentraram na maior parte desses países num pequeno número de produtos primários.⁵²

Contudo, existem alguns êxitos individuais em matéria de crescimento e de diversificação das exportações. Registou-se um desenvolvimento de um certo número de exportações que beneficiavam de uma margem preferencial relativamente importante em termos de preferências pautais ou de isenção de contingentes. Alguns países, principalmente os que utilizaram ao máximo as preferências, atraíram investimentos estrangeiros directos importantes.

Os países que tiraram partido das preferências de Lomé são: a Maurícia, o Botsuana, a Costa do Marfim, a Jamaica e o Zimbabué. Estes conseguiram de facto diversificar as suas exportações a favor de produtos não tradicionais ou que beneficiaram dos protocolos.⁵³

⁵² A nível global, 80% das receitas de exportação dos países ACP provêm ainda dos produtos primários. De acordo com o relatório a Assembleia Paritária ACP-UE 2006.

⁵³ Relatório da Cooperação ACP-UE do ano 2000, p. 12.

Mas os resultados globais obtidos pelos países ACP foram fracos em matéria de exportações e de crescimento económico, apesar da amplitude e da profundidade das preferências de Lomé e esta realidade explica-se pelas mais variadas razões.

A ausência de factores essenciais como as infra-estruturas e o espírito empresarial; os baixos níveis de recursos materiais e humanos; os baixos níveis de poupança e de investimento e sectores financeiros pouco desenvolvidos limitaram os lucros que as preferências teriam podido gerar para os fornecedores. A elevada dependência em relação a um certo número de produtos de base, sujeitos a flutuações de preço importantes, e uma degradação substancial das condições das trocas comerciais são outros tantos factores importantes, que contribuíram para explicar esses fracos resultados.

De acordo com o livro verde, é amplamente reconhecido que, para além da estabilidade política, que é condição prévia indispensável do crescimento económico, e das dotações iniciais, a aplicação de políticas válidas desempenha um papel primordial, condicionando as exportações e o crescimento. A estabilidade macroeconómica, taxas de câmbio realistas e estáveis, instituições sólidas e uma boa gestão, assim como políticas eficazes de afectação dos recursos, nomeadamente regimes de importação e regimes fiscais estáveis e credíveis, bem como protecções comerciais limitadas, que permitam uma transmissão transparente das indicações de preços mundiais aos produtores nacionais, são factores determinantes do ponto vista da competitividade e, consequentemente, dos resultados das exportações. Esses factores do lado da oferta são considerados hoje muito mais importantes do que as preferências comerciais para assegurar taxas de exportação e de crescimento económico elevadas.

Finalmente, as batalhas jurídicas travadas pela UE e pelos ACP no seio do GATT, após a criação do mercado único da banana levaram a Comunidade Europeia a requer, em 1994, uma derrogação para o grupo comercial da Convenção de Lomé, depois de um painel (não adoptado pelo conselho do GATT) ter considerado que a Convenção de Lomé era incompatível com o GAAT, em virtude da não reciprocidade (que não permite considerar a convenção como um acordo de comercio livre) e da discriminação em relação a outros PMA. Que significa que não abrangida pela cláusula de habilitação, que autoriza os sistemas de preferências generalizadas.

2.4. ACORDO DE COTONOU ACP – EU: PRINCÍPIOS E OBJECTIVOS

Novos acontecimentos internacionais proporcionem as novas necessidades na política internacional dos Estados, naturalmente, com o fim da guerra fria e a emergências de muitas potências económicas internacionais e a incompatibilidade da convenção de Lomé com OMC são

motivos suficientes para que a UE, que é principal o protagonista da cooperação ACP e UE alterar o modelo da relação.

No dia 23 de Junho de 2000, na cidade de Cotonou, no Benin foi assinado o acordo de Cotonou, devido à instabilidade então desencadeada nas Ilhas Fiji, cuja capital- a cidade de Suva- havia sido escolhida para ser a anfitriã desta cerimónia histórica, decorrendo precisamente durante a Presidência Portuguesa do conselho Europeu e marcando o início de uma nova era no relacionamento UE-ACP.

Aos 71 países ACP, na Convenção de Lomé, juntaram-se neste acordo mais 6 micro Estados do Pacífico (Ilhas de Marshall, Cook, Repúblicas de Nauru, Palau, Niue e Estados Federados da Micronesia) que foram acrescentados à lista de Estados signatários no Acto Final, passando o grupo ACP a 77 países. É de realçar que em Dezembro de 2000, Cuba tornou-se o 78º membro deste grupo, embora não participe neste acordo. Em Maio de 2003, Timor-leste foi admitido como o 78º Estados ACP e, por isso, actualmente, o acordo de Cotonou cobre 79 países ACP, representando no total mais de 650 milhões de pessoas. De acordo com artigo 1 do texto de Cotonou, o presente acordo tem como objectivo promover e acelerar o desenvolvimento económico, cultural e social dos Estados ACP, a fim de contribuíram para paz e a segurança e promoverem um contexto político e estável.

A parceria centra-se no objectivo da redução da pobreza e na sua erradicação, em consonância com os objectivos de desenvolvimento sustentável e de integração progressiva dos países ACP na economia mundial.

Os princípios fundamentais de acordo Cotonou sustentam, conforme artigo 2º do mesmo texto, que a cooperação ACP-UE, assente num regime juridicamente vinculativa e na existência das instituições conjuntas, processa-se com base nos seguintes princípios fundamentais:

Igualdade dos parceiros e apropriação das estratégias de desenvolvimento: a fim de realizar os objectivos da parceria, os estados ACP determinam com toda a soberania as estratégias de desenvolvimento das respectivas economias e sociedades, respeitando devidamente os elementos essenciais referidos no artigo 9º; a parceria deve incentivar apropriação estratégica de desenvolvimento pelos países e populações interessadas.⁵⁴

A participação para além do poder central, está aberta a outros tipos de intervenientes, de modo a incentivar a participação de todos os estratos da sociedade, incluindo o sector privado e as organizações da sociedade civil na vida política económica e social.

⁵⁴ Acordo de Cotonou, art. 2.º, Benim, 2000, p. 6

O papel primordial do diálogo e respeito pelos compromissos mútuos: os compromissos assumidos pelas partes no âmbito do seu diálogo estão no centro da parceria e das relações de cooperação.

Diferenciação e regionalização: modalidades e prioridades de cooperação são adoptadas em função do nível de desenvolvimento das diversas parcerias, das suas necessidades do seu desempenho e da sua estratégia de desenvolvimento a longo prazo. Atribui-se especial importância à dimensão regional.

A aplicação deste acordo, cuja entrada em vigor é datada de 1 de Abril de 2003, deve processar-se em duas etapas: na primeira, ou seja, no período preparatório, os dois grupos de países prosseguem a sua cooperação, incluindo duas novas vertentes – a luta contra pobreza e o incentivo à integração regional – a par da constituição de acordos específicos de comércio (ou de parceria económica) para que, a prazo, fossem compatíveis com as regras da OMC e permitissem aos ACP uma integração progressiva na economia mundial, devendo os mesmos entrar em vigor em 2008; na segunda etapa, proceder-se-á à implementação dos Acordos de parceria Económica (APE) que se espera que conduzam ao estabelecimento de uma zona de comércio livre entre a UE e os países ACP, a partir de 2000, mantendo-se, desta forma, o sistema da Convenção de Lomé durante o período transitório que vai de 2000 a 2008.

O Acordo de Cotonou assenta em cinco objectivos: O reforço da dimensão política, a promoção do desenvolvimento participativo, a erradicação ou diminuição da pobreza, o estabelecimento de um novo quadro para a cooperação económica e comercial e, por último, a reforma da cooperação financeira.⁵⁵

A cada um destes pilares corresponde um conjunto de princípios, objectivos e inovações que marcam a diferença entre o Acordo de Cotonou e as convenções de Lomé, pois, apesar de inspirado no acervo de experiência de Lomé, o acordo representa uma reforma basilar nas relações entre os Estados ACP e a UE e os seus respectivos Estados-membros.

a) REFORÇO DA DIMENSÃO POLÍTICA DA PARCERIA

Ao longo dos anos, os aspectos políticos da parceria UE-ACP tornaram-se cada vez mais importantes reflectindo mudanças na percepção sobre o papel do Estado no desenvolvimento, bem como as tendências mundiais no sentido da democratização, pluralismo institucional e responsabilidade pública.

⁵⁵ Ramiro Monteiro, *op. cit.*, p. 222.

O Acordo de Cotonou coloca a cooperação política no centro da relação de parceria, daí que a primeira das principais inovações deste acordo se traduza precisamente numa forte dimensão política, englobando duas vertentes.

A primeira vertente, respeitante a um diálogo político mais aprofundado e alargado, comparativamente as Convenções de Lomé, sendo as suas finalidades, nos termos dos artigo 8º deste acordo, incrementar o intercâmbio de informações, promover a compreensão recíproca e facilitar a escolha de prioridades e a sua definição, tendo em conta os laços existentes entre as partes e os diversos domínios da cooperação previstos no próprio acordo.

O diálogo deve ainda englobar um vasto leque de questões políticas de interesse comum que ultrapassem o que é tradicionalmente considerado cooperação para o desenvolvimento, nomeadamente a paz e segurança, a prevenção e resolução de conflitos, o comércio de armas, as despesas militares excessivas, a droga e a criminalidade organizada, a discriminação étnica, religiosa ou racial, a migração, sendo intenção de ambas as partes que as instituições conjuntas UE-ACP desempenhem um papel mais efectivo nestas questões, o que leva a incluir uma avaliação periódica da evolução em matéria de respeito pelos direitos humanos, princípios democráticos, a questão delicada do repatriamento ou a readmissão de imigrantes ilegais e o reconhecimento do estado de direito, cuja violação é possível de suspensão da cooperação comunitária.

A segunda vertente consiste no princípio da «boa governação», no sentido de esta presidir como às políticas internas e externas das partes, constituindo um elemento do acordo, cuja violação só será considerada em casos graves de corrupção, incluindo a corrupção activa e passiva, na acepção do artigo 97º.

A UE pretendia que o princípio da «boa governação» fosse incluído no acordo como «elemento essencial», sendo a sua violação susceptível de levar à suspensão da ajuda comunitária. Mas, após longos debates entre as partes, o conceito de «boa governação» foi definido como a gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, económicas e financeiras, tendo em vista um desenvolvimento sustentável e equitativo (artigo 9º), pelo que vingou a posição do grupo ACP, segundo a qual a «boa governação» é considerada como um elemento fundamental do diálogo político que, ao contrário do elemento essencial, significa que a sua violação não pode por si só servir de base para suspensão unilateral da ajuda com o(s) Estado(s) que a viole(m).⁵⁶

Mesmo assim, ambas as partes acordaram que casos graves de corrupção, incluindo actos de suborno, poderiam constituir motivo para activar um processo de consultas, com a possibilidade de conduzir à suspensão da ajuda comunitária ao país prevaricador, mas apenas como medida de último recurso.

⁵⁶ Acordo de Cotonou, 2000, p. 6-7.

b) PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO PARTICIPATIVO

Outra novidade deste acordo, como já dissemos, é o alargamento da parceria a novos actores, tratando-se de uma disposição que visa assegurar a participação da sociedade civil e dos agentes económicos e sociais no processo de desenvolvimento, ou seja, a participação de actores não-estatais ou não governamentais e de autoridades locais que poderão influenciar as diversas políticas ao serem informados e consultados sobre as políticas de cooperação, sobretudo nos assuntos que mais os afectam, ou ter acesso a recursos financeiros para apoiar projectos de desenvolvimento local, para além de poderem igualmente participar na elaboração dos mesmos.

É certo que, os governos continuarão a ser os principais interlocutores, competindo-lhes desenhar a estratégia de desenvolvimento para os seus países. Contudo, os actores não-estatais (sociedade civil, sector privado, sindicatos, etc) e as autoridades locais serão envolvidos no processo de consultas e planeamento das estratégias nacionais de desenvolvimento, terão acesso a recursos financeiros e a participação na execução de programas, podendo também receber apoio para o desenvolvimento e reforço de capacidades.

Trata-se de uma medida de longo alcance se vier a incrementar a possibilidade de execução de maior número de programas nos países ACP, uma vez que se complementa a actividade dos governos mediante a intervenção da sociedade civil.⁵⁷ Ou, como salienta Patrícia Ferreira, investigadora do Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais (IEEI) e colaboradora do *European Centre for Development Policy Management* (ECDPM), este propósito visa também descentralizar cada vez mais a gestão e aplicação da cooperação porque nesta participam outros actores: autoridades locais, sector privado, organizações não-governamentais e outras da sociedade civil. O papel fundamental continua a pertencer ao poder central, mas existe agora a preocupação em identificar «quem está melhor colocado para efectuar a cooperação para o desenvolvimento em cada caso concreto no contexto de uma parceria que se pretende pluralista».⁵⁸

Ou ainda como refere a economista Ana Maria Neto, no seu estudo, «trata-se de um capítulo (do acordo) que pretende incentivar a descentralização político-económica dos Estados ACP, dando oportunidade à sociedade civil, parceiros sociais, sector privado e autoridades locais de colaborarem, com o governo central, nos processos de reformas políticas e económicas que

⁵⁷ Sociedade de Geografia de Lisboa e Instituto Superior de Ciências Sociais e Política, *África Século XXI, Os Desafios da Globalização e as Respostas do Desenvolvimento*, Lisboa, SGL ISCSP, 1999, p. 37.

⁵⁸ P. M. Ferreira., “As Bases para uma Nova Relação”, in: *O Mundo em português*, ano I, n.º 6, p. 23-24.

conduzam à sua integração mundial, redução das bolsas de pobreza e fornecimento de melhores serviços sociais (educação e cuidados primários de saúde)»⁵⁹

C) ERRADICAÇÃO OU DIMINUIÇÃO DA POBREZA

O terceiro pilar, representa o objecto central do acordo de parceria que, de acordo com o artigo 19º, visa a redução da pobreza e, a prazo, a sua erradicação, o desenvolvimento sustentável e a integração progressiva dos países ACP na economia mundial.

É um desiderato elementar, uma vez que a pobreza incide sobretudo no continente africano, procurando-se desta forma seguir a seguinte metodologia: assegurar um crescimento económico, rápido e sustentado, que permita criar postos de trabalho e aumentar o emprego, promover o desenvolvimento social e humano, promover os valores culturais das comunidades, promover o desenvolvimento e as reformas institucionais, reforçando as instituições necessárias à consolidação da democracia, à «boa governação» e ao funcionamento da economia de mercado, promover uma gestão sustentável e a regeneração do ambiente e, por último, assegurar a conservação dos recursos naturais.

É neste sentido que a luta contra a pobreza constitui o grande desafio da UE no início do século XXI, relativamente aos países ACP, onde o problema se manifesta com maior acuidade.

d) NOVO QUADRO PARA A COOPERAÇÃO ECONÓMICA E COMERCIAL

Este pilar é constituído pelo conjunto de disposições do acordo que visam definir, na parceria entre a UE e os países ACP, um novo regime comercial, destinado a promover a liberalização do comércio, cujos desígnios, à luz do artigo 34º, se podem resumir nos seguintes pontos: promover uma integração progressiva e harmoniosa das economias dos países ACP na economia mundial, respeitando as suas opções políticas e as suas prioridades de desenvolvimento; reforçar as capacidades de produção, abastecimento e comércio dos países ACP, bem como a sua capacidade para atrair investimento; criar novas dinâmicas nas trocas comerciais entre as partes, reforçando as políticas de comércio e de investimento dos países ACP e a sua capacidade para fazer face às complexas questões relacionadas com o comércio; finalmente, assegurar o respeito integral das disposições da OMC, incluindo as que se referem a concessão de um tratamento especial e diferenciado, tendo em conta os interesses mútuos da UE e dos países ACP e os respectivos níveis de desenvolvimento.

⁵⁹ A. M. Neto, “Depois de Lomé, o acordo de Cotonou”, in: *Cadernos de Economia*, n.º 52, 2000, p. 72-75.

Quanto ao passado, verifica-se que o regime comercial entre a UE e os países ACP sofreu uma profunda transformação, podendo mesmo dizer-se que a inovação mais relevante do Acordo de Cotonou insere-se na área da cooperação comercial. Com efeito, durante as vigências das Convenções de Lomé, a UE garantiu preferências comerciais não-recíprocas às exportações dos países ACP, o que consubstancia uma situação de privilégio que a UE não pratica com qualquer outro grupo de países em vias de desenvolvimento, criando discriminação entre eles, mesmo entre os mais pobres, do continente asiático.

Ora no acordo de Cotonou, está previsto que o regime preferencial de Lomé seja substituído por vários acordos de cooperação económica e comercial (dando lugar a um tratamento diferenciado aos vários países e regiões do grupo ACP), constituindo um sinal evidente de que o relacionamento UE.ACP passa a ser “regionalizado”, segundo o estabelecimento de determinados prazos.

Assim, estas preferências tarifárias (não recíprocas) de que os ACP beneficiam foram substituídas desde o dia 31 de Dezembro de 2007 com entrada em vigor do Acordo de Parceria Económica (APE). Estes acordos recíprocos de comércio livre com um período de implementação de 10 a 12 anos, à semelhança do que a UE tem com a África do Sul desde 1999, são compatíveis com as regras da OMC e devem abranger praticamente todo o tipo de transacções comerciais, incluindo medidas de apoio e cooperação noutras áreas que apenas o comércio (ajustamento estrutural, etc). Os Estados ACP podem estabelecer estes acordos individualmente ou por grupos, consoante os processos de integração regional em curso.

Com a entrada em vigor do APE, nem todos os países ACP têm aberto os seus mercados aos produtos comunitários, podendo optar pelo SPG (estabelece preferências não -recíprocas menos generosas do que Lomé) ou, em alternativa, por acordos a definir, podendo ainda no caso dos PMA, manter o regime preferencial de Lomé. Em contrapartida, os não-PMA que decidam que estão em condições de negociar os APE, podem ser transferidos para o SPG da UE ou beneficiar eventualmente de medidas alternativas compatíveis com as regras da OMC.

Os APE serão sempre que possível estabelecidos entre a UE e os Estados ACP, enquanto grupos regionais, que vão construindo os seus próprios esquemas de integração regional, de forma a que esta abertura ao mercado comunitário, combinada com a cooperação económica, promova o seu desenvolvimento sócio-económico.

Após 2008, o regime comercial nos países ACP correspondeu a uma combinação de situações, por vezes designada por «geometria variável» e que integrou: países que mantêm o regime preferencial de Lomé; países que terão em termos regionais e outros APE individuais, e ainda países que podem negociar outro tipo de acordos.

De realçar que os resultados alcançados correspondem a um equilíbrio de interesses vários, quer no seio da UE, quer entre os países ACP, quer ainda entre as duas partes signatárias do acordo: do lado da UE, a maioria dos países nórdicos, sob a liderança de Reino Unido, manifestou-se a favor de SPG, ao contrário dos restantes Estados-membros que defendem a continuação de um regime de cooperação fundamentada por razões de natureza histórica, estratégica e política, com enfoque na implementação de acordos regionais de parceria económica, seguindo o princípio da evolução gradual e faseada até se atingir a reciprocidade no acesso aos mercados; por sua vez, o grupo de países ACP teve de ceder em várias questões sensíveis, como foi o caso da abolição do sistema compensatório do STABEX e do SYSMIN que permitia a esses países poderem superar a vulnerabilidade das suas economias pouco diversificadas e, portanto, dependentes da exportação da exportação de um, dois ou três produtos, sujeitos às oscilações dos preços no exterior, quase sempre inflacionados a favor dos importadores.

e) REFORMA DA COOPERAÇÃO FINANCEIRA

Nos termos do artigo 56º do Acordo de Cotonou, a cooperação terá em consideração às características geográficas, sociais e culturais dos países receptores da ajuda, bem como as suas potencialidades específicas e obedecerá aos seguintes princípios: promover a apropriação local a todos os níveis do processo de desenvolvimento, reflectir uma parceria baseada em direitos e obrigações mútuas, ter em atenção a importância da previsibilidade e da segurança ao nível dos fluxos de recursos, concedidos em condições muito liberais e com carácter regular, ser flexível e adaptar-se à situação de cada país ACP, bem como à natureza específica do projecto ou do programa em causa: por fim, garantir a eficácia, a coordenação e a coerência das acções.

Comparando com o regime das Convenções de Lomé, estes princípios visam assegurar um maior rigor na execução dos projectos de financiamento, com vista à eficácia, coordenação e coerência, tal como se previa no livro verde.

A cooperação financeira apresenta, deste modo, duas inovações importantes em relações às Convenções de Lomé, as quais se podem traduzir no modo como a ajuda passa a ser concedida (ao abrigo de Lomé, a ajuda financeira era concedida a cada país receptor para este a aplicar na implementação das acções previamente acordadas com a Comissão Europeia) e na introdução de novos critérios na gestão financeiro (o Acordo de Cotonou marca o fim a concessão de um «fundo fixo» ou garantido de ajuda para os projectos a implantar, independentemente do desempenho do país em questão, passando a disponibilizar «montantes indicativos» que regularmente serão

ajustados em função da capacidade dos países receptores para executar os programas a que se candidatarão).⁶⁰

Assim, a repartição da ajuda financeira passará a ser baseada numa avaliação das necessidades, do desempenho económico e das reformas acordadas com cada país, sendo possível ajudar periodicamente os recursos financeiros de acordo com essa apreciação de um sistema de “programação deslizante”, o qual pressupõe a canalização de fundos adicionais para os países com um bom desempenho e a redução dos fundos para os países com um mau desempenho.

Enquanto a apreciação das necessidades é feita por critérios relativamente objectivos (Produto Interno Bruto-PIB per capita, população, países insulares, etc), a avaliação do desempenho (efectuada com base na evolução registada, quer por implementação das reformas institucionais, macroeconómicas e sectoriais, quer na aproveitamento dos recursos financeiros - atribuídos a estas reformas – e políticas de desenvolvimento) ameaça ser de interpretação menos objectiva e menos transparente.

Por conseguinte, a programação da ajuda torna-se, desta forma, um instrumento estratégico de gestão, para assegurar uma maior eficácia e coerência na atribuição do apoio da EU a um determinado país ou região.

Com efeito, apesar do montante do envelope financeiro do Acordo de Cotonou – o 9º FED (13,5 mil milhões de euros) – não ser significativamente mais elevado que o anterior FED, os países ACP não terão sido capazes, por diversas razões, de absorver o total das verbas disponibilizadas pela UE, pelo que se estima um saldo de 10 mil milhões de euros, correspondente à acumulação de verbas não utilizadas dos o FED's de anos anteriores, perfazendo um montante global de 25 mil milhões de euros para o período 2000-2007.⁶¹

⁶⁰ Ramiro Monteiro, *op. cit.*, p. 226-227.

⁶¹ Fundos Europeus Para Desenvolvimento.

Cronologia dos acordos com os países de África de, das Caraíbas e do Pacífico

1957	O Tratado de Roma regulamenta numa convenção de aplicação as relações entre a CEE e os países e territórios do ultramar dependentes.
1963	Assinatura em Iaundé da primeira convenção de associação entre a comunidade e dezoito estados africanos independentes, os EAMA (20 de Julho)
1969	Renovação da convenção de Iaundé (29 de Julho) - Assinatura de Convenção de Arusha entre a Comunidade e os três estados da Comunidade da África Oriental: Quênia, Uganda, Tanzânia (24 de Setembro)
1973	O «protocolo 22», anexo aos actos de adesão do Reino Unido à Comunidade, oferecia a vinte países independentes da commonwealth a possibilidade de negociar a organização de futuras relações com a CEE.
1975	- assinatura da Convenção de Lomé entre a Comunidade e 46 Estados independentes da África, das Caraíbas e do Pacífico – os países ACP (26 de Fevereiro)
1979	Assinatura da segunda Convenção de Lomé com 57 (31 de Outubro).
1984	Assinatura da terceira Convenção de Lomé entre 65 países de ACP e os dez (nove mais a Grécia) da Comunidade Europeia, quatro meses depois Angola torna-se O 66º países signatários da Convenção
1988	Abertura de negociações entre 66 países ACP e os doze países da Comunidade 8 os dez mais Espanha e Portugal) com vista à conclusão de uma quarta convenção (12 Outubro).
1989	Assinatura da quarta Convenção de Lomé no dia 15 de Dezembro
1990	Expiração da terceira Convenção de Lomé (28 de Fevereiro) e entrada em vigor prevista de uma quarta Convenção ACP/CEE (1de Março)
1995	A quarta Convenção de Lomé revista UE-ACP
2000	Assinatura de acordo de parceria ACP-EU (Cotonou) entre os 15 da União Europeia e 77 dos países ACP com a principal novidade APE que entrará em vigor 1 Janeiro 2008 e uma larga influência da dimensão política.

Fonte: O diálogo Europa Sul – Comissão das Comunidades Europeias Luxemburgo, 2003

***PARTE II - OS IMPERATIVOS DA
COOPERAÇÃO PARA O
DESENVOLVIMENTO DOS PAÍSES
ACP***

CAPÍTULO III: ESTUDO DE CASO (AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO)

3.1. A COOPERAÇÃO AGRÍCOLA UE-ACP E A SUA IMPORTÂNCIA PARA O ESPAÇO ACP

A política de cooperação agrícola é crucial para o desenvolvimento sustentável, económico e social das zonas rurais e na erradicação da pobreza dos países em vias de desenvolvimento. Assim, para todos os efeitos, a política de cooperação agrícola deve continuar a merecer o seu importante espaço na cooperação ACP-UE, tendo por objectivo: crescimento económico, segurança alimentar e preservação do ambiente que são fundamentais para o desenvolvimento sustentável, particularmente para os países ACP.

É evidente que o desenvolvimento da agricultura é uma das componentes principais do desenvolvimento económico dos países ACP, na medida em que estimula o crescimento de outros sectores e contribui consideravelmente para a redução da pobreza, tanto nas zonas rurais como nas zonas urbanas.

De acordo com o relatório de 2007, da Assembleia Parlamentar Paritária ACP-UE, a agricultura é uma fonte de alimento, emprego e rendimento, constituindo assim a principal ocupação da maioria da população dos países ACP. Estima-se que o sector represente cerca de 60 por cento do emprego no conjunto dos países ACP, à excepção dos países caribenhos onde essa quota se encontra abaixo dos 25 por cento. Este relatório refere ainda que os países ACP manifestam a convicção de que a criação de uma zona de comércio livre no âmbito das APE será inadequada para o seu sector agrícola. Devido às enormes diferenças de produtividade e de competitividade existentes entre estas duas regiões (ACP-UE), acentuadas pelos consideráveis apoios de que os agricultores europeus têm beneficiado no âmbito da Política Agrícola Comum (PAC).⁶²

Na maioria dos países ACP, a agricultura é responsável por 30 por cento do seu produto interno bruto (PIB). No entanto, os pequenos agricultores que produzirem grande parte dos produtos agrícolas nestes países, deparam-se com uma miríade de problemas, como a pouca produtividade; padrões climáticos imprevistos; acesso deficiente aos mercados internacionais; preços desfavoráveis e uma degradação dos recursos terrenos e aquáticos.⁶³

Contudo, as exportações dos produtos agrícolas dos países ACP representam 23 por cento das suas exportações totais, onde 65 por cento dessas exportações são matérias-primas e mais de 60 por cento representam apenas dez produtos básicos. Estes dados corroboram a importância do sector agrícola para os países ACP.⁶⁴

⁶² Assembleia Parlamentar Paritária ACP-EU, Relatório sobre redução da pobreza entre pequenos nos países ACP, em particular nos sectores Frutícola, Hortícola e da floricultura. Assembleia Parlamentar paritária ACP-EU ACP-EU/100.011/07/B/ in: “*Revista relações internacionais*”, Lisboa, IPRI-UNL, Junho, n.º 22, 2009, p. 95.

⁶³ O Correio ACP-EU, Edição n.º XVIII 7/8/2010.

⁶⁴ A relação comercial ACP-UE.

A produção agrícola e a sua distribuição e venda afectam directamente a segurança alimentar e a situação nutricional das famílias. Além disso, o crescimento da produção agrícola, possui um forte efeito multiplicador que se observa com o aumento dos rendimentos provenientes da agricultura, tornando mais acessíveis e sustentáveis os serviços sociais nas zonas rurais. Por outro lado, a exploração dos recursos naturais pelos agricultores têm um impacto decisivo na preservação dos ecossistemas e da biodiversidade.⁶⁵

Apesar da agricultura ser essencialmente uma actividade do sector privado, necessita de uma forte participação do sector público, devido, às sucessivas carências do mercado, que tiveram consequências negativas directas para os grupos social e geograficamente marginalizados, como também para o crescimento económico organizado e sustentável. A existência de factores externos ambientais torna também necessária a intervenção do sector público e a adopção de uma regulamentação para manter a sustentabilidade. Quando os poderes públicos operam com eficiência, naturalmente a agricultura funciona melhor.

Na década de 60, no contexto histórico-político da descolonização foi criado o primeiro Fundo Europeu de Desenvolvimento. Este determinou que os investimentos se orientassem para a construção e reconstrução de infra-estruturas. Esta política foi globalmente prosseguida no âmbito de Lomé I e Lomé II.

Por ocasião da negociação de Lomé III, em 1985, as diversas partes presentes ficaram profundamente impressionadas com uma observação do então membro da comissão europeia Edgar Pisani, constatando que se estava a dotar os países menos favorecidos de infra-estruturas enquanto as suas populações continuavam a sofrer de carências alimentares. Decidiu-se então, privilegiar o desenvolvimento rural e a segurança alimentar que passa necessariamente pelo desenvolvimento do sector agrícola, sem no entanto pôr totalmente de parte a vertente infra-estruturas.⁶⁶

Nos dias de hoje, a agricultura continua a ter um lugar de destaque na agenda internacional para o desenvolvimento. Depois da recente crise alimentar e energética, o seu papel é predominantemente reconhecido no alívio da pobreza, no crescimento económico e em atingir os objectivos de Milénio.

A situação do sector agrícola dos países ACP continua aquém das expectativas, contudo a cooperação agrícola visa resolver os problemas relativos ao desenvolvimento rural, à melhoria e à expansão da produção destinada ao consumo interno e à exportação. É dada particular atenção à segurança alimentar, ao papel da mulher e à dimensão regional do desenvolvimento agrícola.

Estão previstos diferentes tipos de acções, designadamente projectos de desenvolvimento rural:

⁶⁵ Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu Europeia – Dinamizar a agricultura africana, Bruxelas, 2007, p. 2.

⁶⁶ Brochura: Vinte perguntas e respostas sobre a convenção da CE e os Pais do espaço ACP, p. 13.

«A definição e a aplicação de políticas e estratégias nacionais e regionais centradas na melhoria do acesso aos factores de produção (terrenos, água, crédito, meios e factores de produção, etc.), em especial por parte das mulheres, a fim de aumentar a eficácia e a adequação dos serviços, promover a sua diversificação, através de uma maior participação do sector privado, aumentar a produtividade e reduzir as perdas a nível da produção e do armazenamento, promover a transferência de tecnologias, a criação de parcerias e a colaboração entre os sectores público e privado, bem como apoiar o desenvolvimento dos mercados nacionais e regionais;

A reforma, o reforço e a descentralização das instituições, contribuindo para os investimentos necessários para a sua modernização e para o aumento das suas capacidades, a fim de lhes permitir melhor satisfazer as necessidades dos beneficiários;

A participação activa e o envolvimento das populações rurais, nomeadamente das suas camadas mais desfavorecidas, na afectação e na gestão dos recursos financeiros a nível local, designadamente, apoiando a sociedade civil a desenvolver as associações e as organizações profissionais locais;

O investimento no domínio agrícola efectuado no âmbito das instituições nacionais, regionais e internacionais, em função das respectivas vantagens comparativas e da sua complementaridade, tendo em vista, nomeadamente, melhorar a gestão de recursos naturais, incluindo a eficácia de consumo de água, aumentar a produtividade de uma forma sustentável e preservar a biodiversidade. A nível nacional, será prestada especial atenção à melhoria das políticas nacionais e ao reforço das capacidades;

A realização de reformas agrárias participativas e a criação de sistemas de propriedade fundiária que assegurem uma repartição equitativa e eficaz dos terrenos e possibilitem aos grupos mais desfavorecidos da população o acesso à terra, salvaguardando os seus direitos adquiridos;

A participação das mulheres, na qualidade de produtoras, no processo de desenvolvimento, nomeadamente melhorando o seu acesso a todos os factores de produção, designadamente os meios de produção, a terra, os serviços financeiros e os serviços de divulgação e de formação profissional.»⁶⁷

É importante referir que sem o verdadeiro empenho de ambos os actores, não podemos estar a falar da melhoria das condições de vida sustentável nos países ACP e muito menos do crescimento económico impulsionado pelo sector agrícola. Nos países ACP como em todos os países em desenvolvimento é necessário, antes de tudo, colmatar as necessidades básicas e criar empregos para que o país possa produzir.

⁶⁷ Compêndio de Estratégia da Cooperação: Acordo de Parceria entre os Estados ACP-UE e os seus Estados-membros Cotonu, 2000, p. 6.

Segundo a resolução do parlamento Europeu, a cooperação agrícola entre a ACP-UE deve apostar na dinamização do sector da agricultura, por se tratar de um sector negligenciado no âmbito desta cooperação, não obstante o facto de a maioria das populações dos países ACP viverem em zonas rurais e de o combate à pobreza constituir um objectivo fundamental do acordo de Cotonou.⁶⁸

Estes dois parceiros devem concentrar esforços no desenvolvimento agrícola, com o objectivo de garantir a segurança alimentar, e garantir que a agricultura e o desenvolvimento rural tenham um carácter prioritário no Acordo e nos documentos de estratégias nacionais e regionais. Sublinha ainda que os agricultores dos países ACP necessitam de apoio e de rendimentos condignos para que possam produzir para os mercados locais, bem como de infra-estruturas aptas a apoiar o comércio e a circulação das mercadorias.⁶⁹

Não é segredo para ninguém, que a política agrícola dos países ACP não consegue dar alimento suficiente às suas populações e muitos menos impulsionar a economia como devia. Após meio século de independência da maior parte destes países que vivem predominantemente da agricultura a sua produtividade continua longe de alcançar esses objectivos básicos.

Actualmente os excedentes da produtividade agrícolas na Europa e o crescimento económico notável comparando com o final da década 50 que a memória da guerra mundial ainda estava bem presente. As políticas agrícolas dos vários países europeus centravam-se na prossecução de níveis de abastecimentos compatíveis com as necessidades alimentares das respectivas populações e de salvaguarda dos rendimentos dos agricultores, constituindo um elemento não só de recuperação e consolidação económica, mas também de estabilização social, e sendo até, certo modo, uma componente das políticas nacionais de defesa.⁷⁰

Os membros fundadores da CEE conscientes da importância do sector agrícola, Política Agrícola Comum (PAC), beneficiaram durante várias décadas da maior parte da fatia do FED, que teve um impacto significativo na estabilidade e desenvolvimento dos países europeus.

Os países ACP para conseguirem acompanhar o ritmo dos países desenvolvidos, devem ter estratégias, tais como: criação de riqueza, de emprego, de ocupação do espaço, da preservação ambiental dos recursos naturais e de valores identitários, que poderão tornar-se preponderantes no futuro.

⁶⁸ Resolução de parlamento europeu, de 20 de Janeiro de 2010 sobre a segunda revisão de Acordo de Parceria, ACP-EU, Acordo de Cotonou, 2009, p. 4.

⁶⁹ Resolução de parlamento Europeu, idem, p. 23.

⁷⁰ Francisco, Cordovil, *A Política Agrícola e Rural Comum*, Bruxelas, 2003, p. 13-14.

3.2. A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM DA UE E A RELAÇÃO DO SECTOR AGRÍCOLA ENTRE A ACP-UE

A União Europeia é um parceiro directo dos países do espaço ACP, tendo assim uma relação especial tanto política como comercial e uma forte interdependência no sector agrícola, particularmente com os países de África. Por isso é importante abordar a sua Política Agrícola Comum que interfere directa ou indirectamente no papel da agricultura no desenvolvimento dos países ACP. Para perceber esse grau de relacionamento é importante compreender a evolução da Política Agrícola Comum.⁷¹

A PAC da UE surgiu após a segunda Guerra Mundial, num momento em que se iniciava a reconstrução da Europa e em que a escassez de alimentos era um problema comum a todos os países. Formou-se então a Comunidade Europeia e entendeu-se que o desenvolvimento da PAC seria essencial para a paz e o progresso na Europa.

A Política Agrícola Comum tem como objectivo principal assegurar o abastecimento regular de géneros alimentícios e garantir aos agricultores um rendimento em conformidade com os seus desempenhos.

De forma a responder aos desafios colocados à agricultura e às sociedades europeias, foram traçados objectivos para a PAC no Tratado de Roma. Estes centraram-se no aumento da produtividade, na promoção do nível de vida, no rendimento dos agricultores e na garantia do abastecimento de bens alimentares a preços razoáveis aos consumidores. O enunciado desses objectivos, são os seguintes: (i) incrementar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização óptica dos factores de produção, designadamente da mão-de-obra; (ii) segurar, deste modo, um nível de vida equitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura; (iii) estabilizar os mercados, (iv) garantir a segurança dos abastecimentos; (v) assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores.⁷²

Na sua articulação, estes objectivos reflectiam um conjunto de preocupações quer com a persistência de défices generalizados no bem-estar e nas condições de vida de numerosas zonas rurais, quer com a necessidade de garantir níveis adequados de abastecimentos em matérias-primas alimentares. Na época em que foram apontados tais objectivos, com excepção do último, tinham uma relação de complementaridade forte e pontos de conflitualidade.

O aumento da produtividade era uma condição para ampliar a oferta e assegurar os níveis de abastecimento pretendidos, contribuindo também para o crescimento dos rendimentos dos

⁷¹ Relatório da Cooperação ACP-EU – do ano 2000 afirma que as indústrias europeias são as principais compradoras dos produtos provenientes da agricultura africana, p. 17.

⁷² N.º 1 do artigo 33.º.

agricultores. A utilização de mecanismos que assegurem a estabilidade é importante para diminuir o risco de oscilações acentuadas de preços e produções; para incentivar o investimento e para permitir a segurança no abastecimento. A relação entre o rendimento dos agricultores e os preços aos consumidores é de uma potencial conflitualidade.

Assim, com o objectivo de atingir as propostas do tratado de Roma, formou-se uma organização comum dos mercados agrícolas, onde cada actividade (cereais, bovinos, ovinos, etc.) se enquadra na sua própria Organização Comum de Mercado (OCM).

Estas organizações (OCM) foram introduzidas de forma gradual e, actualmente, existem para a maioria dos produtos agrícolas da UE. Constituem os fundamentos operacionais do mercado comum agrícola, na medida em que eliminam obstáculos ao comércio intracomunitário de produtos agrícolas e mantêm uma barreira aduaneira comum face a países terceiros.

Em 1962 ficaram definidos os três princípios fundamentais que caracterizam o mercado agrícola comum e, por inerência, as OCM. O primeiro refere-se a *Um mercado unificado*, que se traduz na livre circulação de produtos agrícolas no território dos estados-membros e na adopção de mecanismos comuns de acção e organização em toda a União Europeia para garantir o bom funcionamento desse mercado; o segundo ficou designado por *Preferência comunitária*, assegurando aos produtos agrícolas da União Europeia a preferência face aos produtos importados, garantindo preços elevados e protegendo o mercado interno das grandes flutuações de preços no mercado mundial e por último o princípio da *Solidariedade financeira*, cabendo ao orçamento comunitário suportar todas as despesas e todos os gastos resultantes da aplicação da política de mercados da PAC.

Os instrumentos adoptados no âmbito da OCM, apesar das múltiplas especificidades de cada mercado, podem ser classificados de três modos:

- 1) Criação de um mercado comum que, embora protegido do exterior, significa um passo na direcção da liberalização e de uma maior abertura concorrencial, face à maior situação de mercados nacionais protegidos, e produz também efeitos positivos sobre abastecimentos;
- 2) Mecanismos de suporte de preços, nomeadamente direitos de importação, restituições à exportação⁷³ e compras de intervenção,⁷⁴ contribuindo para aumentar e estabilizar os rendimentos agrícolas, bem como aumentar a produção⁷⁵. As restituições à exportação são

⁷³ A restituição à exportação consiste no pagamento ao exportador da diferença entre o preço mundial e o preço institucional comunitário multiplicado pela quantidade exportada.

⁷⁴ Quando os preços de mercado comunitário descem abaixo do preço institucional comunitário, os Organismos de intervenção da UE compram essa produção aos produtores que o desejam

⁷⁵ É, no entanto, duvidosa a eficácia destes instrumentos face a tal objectivo. Efectivamente, como se viu através de comparações sectoriais e com outros países, as variações da produção não parecem ter dependido do grau de apoio, apresentando mesmo, em termos estatístico, uma correlação negativa.

um instrumento orçamental menos dispendioso do que as intervenções, uma vez que apenas pagam uma parte do preço ao produtor, mas são o instrumento mais controverso em termos de comércio internacional pelas distorções que provocam;

- 3) Outros mecanismos suplementares, como as ajudas directas à produção ou aos rendimentos agrícolas, as ajudas ao consumo, as ajudas agro-industriais, etc.

Uma política deste tipo não tem forçosamente custos orçamentais regulares ou elevados, se os preços garantidos aos agricultores não forem fixados a um nível que cause um excedente de oferta.

Assim, nos primeiros anos de implementação da PAC, em que tais condições se verificam, os seus custos orçamentais eram muito reduzidos, embora os custos suportados pelos consumidores de produtos agrícolas - que resultam das diferenças entre os preços no mercado comunitário e os que ocorreriam numa situação de mercado aberto, - fossem consideráveis.

Com a progressiva alteração do contexto económico e perante um potencial aumento da produção agrícola a um ritmo muito superior ao da procura interna, as relações de complementaridade entre objectivos esbateram-se e as de conflito acentuaram-se.

Efectivamente, quando a oferta comunitária de produtos agrícolas ultrapassar a procura, o aumento da produção deixa de ser necessário para assegurar o abastecimento. Surgem assim, os excedentes e os inerentes custos orçamentais tais como as compras por intervenção, as despesas com a armazenagem e a restituição à exportação.

Perante esta situação, favorece o livre funcionamento do mercado, nomeadamente reduzindo os preços de intervenção, aumenta a eficiência na afectação de recursos, mas pode ter reflexos negativos no rendimento dos agricultores mais protegidos pelas Organizações Comuns de Mercado (GOCM), surgindo assim as dificuldades de ajustamento da PAC, dado o seu apego à defesa do rendimento agrícola.

A noção de que a continuidade dos objectivos de produtividade e eficiência poderiam vir a ter efeitos, de natureza perturbadora, estava bem presente. O que se observa desde logo no Tratado de Roma, quando se afirma, que “na elaboração da política agrícola Comum e dos métodos especiais que ela possa implicar, tomar-se-á em consideração a natureza particular da actividade agrícola decorrente da estrutura social da agricultura e das disparidades estruturais e naturais entre as diversas regiões agrícolas”.⁷⁶

Embora nas sucessivas revisões dos tratados se tenham mantido inalteráveis os objectivos enunciados, a preocupação referida no parágrafo anterior foi-se ampliando, clarificando e

⁷⁶ N.º 2 artigo 33º, alínea a).

concretizando nos regulamentos e directivas comunitárias, os quais também enriqueceram a PAC com outras finalidades.

As complementaridades entre objectivos e a racionalidade dos instrumentos face aos objectivos da PAC começaram a ser postos em causa quando a produção ultrapassou as necessidades de abastecimento, o que aconteceu regularmente a partir do final dos anos 60. A redução sistemática dos preços poderia ter sido uma solução, mas poria em causa o objectivo de «aumentos do rendimento individual dos que trabalham na agricultura».

Compreende-se, assim, que date de 1968 a primeira proposta importante de reforma da PAC: o «Memorando sobre a reforma da PAC», vulgarmente conhecido como plano Mansholt, porque Sicco Mansholt, que era na época vice-presidente da Comissão e responsável pela PAC, foi o seu principal autor. O plano visava combater a acumulação de excedentes e o inerente crescimento dos custos orçamentais da PAC. Acelerando assim o processo estrutural da agricultura europeia, privilegiando as explorações agrícolas mais eficientes, reduzindo preços e procedendo à retirada de produção de alguns milhões de hectares de terras aráveis, que seriam reconvertidas para uso florestal ou de conservação.

A forte resistência das organizações de agricultores, com significativa representatividade social, tal como a inovação de alguns dos objectivos e princípios da PAC no Tratado de Roma conduziram à rejeição das ambiciosas intenções e proposta do Plano Marshal.

Assim, a instauração em 1972 de algumas medidas estruturais no âmbito do FEOGA e orientação, com diminuta expressão financeira, foi apenas uma resposta ténue à insuficiente racionalidade da PAC e à inadequação dos seus instrumentos para responderem equilibrada e coerentemente ao conjunto dos problemas surgidos e aos objectivos traçados. As medidas então criadas foram: a modernização das explorações agrícolas, em que «os Estados-membros instituem um regime selectivo de incentivo das explorações agrícolas com condições para se desenvolverem, destinado a favorecer as suas actividades e o seu desenvolvimento em condições racionais», podendo «diferenciar, de acordo com as regiões, o montante dos incentivos financeiros» ou mesmo «não os aplicar, em certas regiões»; o incentivo à cessação da actividade agrícola e á afectação da superfície agrícola utilizada de modo a favorecer a melhoria de estruturas; a informação sócio-económica e a qualificação profissional das pessoas que trabalham na agricultura.

Estas medidas foram depois sendo melhoradas e complementadas e o respectivo domínio de acção alargou-se. No entanto, o seu diminuto peso financeiro face às medidas de mercado nunca permitiu que tivessem impactos muito significativos sobre o conjunto da agricultura europeia.

Uma combinação de instrumentos de política que contivesse, por um lado, uma diminuição do suporte de preços e, por outro lado, uma política reforçada de apoio às explorações mais frágeis

em território onde o seu papel é insubstituível, poderia ter contribuído para uma afectação de melhores recursos e mais adaptados à diversidade de estruturas agrícolas. A instauração, em 1975, das indemnizações compensatórias aos agricultores das regiões de montanha e a certas zonas desfavorecidas⁷⁷, co-financiadas pelo FEOGA Orientação até 1999 e pelo FEOGA Garantia a partir do ano 2000, constitui um bom exemplo da melhoria da eficiência na prossecução dos objectivos, embora algo desvirtuada pelo carácter demasiado abrangente, em termos territoriais, da sua aplicação. Efectivamente, o facto de mais de metade da SAU da UE estar aqui incluída reduz a eficácia da medida⁷⁸.

A persistência da prioridade atribuída ao rendimento, em detrimento da produtividade e da eficácia, representou um reconhecimento implícito e precoce do carácter multifuncional da agricultura, como aliás, afirmou a Comissão muito mais tarde, em 1998, quando apresentou as propostas de regulamento da reforma da PAC na sequência dos debates políticos iniciais sobre a Agenda de 2000.

Durante séculos a agricultura europeia desempenhou várias funções económicas ambientais, sociais e territoriais. Por este motivo e de acordo com as conclusões do Conselho Europeu do Luxemburgo, em Dezembro de 1997, o desenvolvimento de uma agricultura multifuncional em toda a Europa, incluindo nas regiões afectadas por problemas específicos, é essencial.

A política agrícola comum conheceu uma renovação persistente, mas lenta e nem sempre coerente, face aos novos problemas e desafios. Se os instrumentos criados nos anos 60 se adaptavam aos objectivos de então, os primeiros atritos surgiram logo no final dos mesmos anos.

Durante os anos 70 e 80 foram dados alguns esboços de resposta, tanto aos níveis das estruturas agrárias (zonas desfavorecidas, de montanha, apoios ao investimento nas explorações, e na formação dos agricultores), como da limitação directa da produção para fazer face aos desequilíbrios entre oferta e procura.

Em 1992 efectuou-se a primeira grande reforma da PAC, posteriormente aprofundada no âmbito da Agenda 2000, na qual se destaca a criação das ajudas directas compensatórias, as medidas agro-ambientais e o incentivo à florestação de terras agrícolas. Mas os custos das políticas agrícolas e do desenvolvimento rural, em decréscimo são mais visíveis devido ao aumento da componente vinda dos orçamentos em detrimento do pagamento pelos consumidores, o que

⁷⁷ As indemnizações compensatórias eram um pagamento por hectare de superfície agrícola ou cabeça de gabo, com um tecto por exploração, aos agricultores localizados em determinados territórios desfavorecidos, compensando-os pela manutenção da ocupação agrícola. Com as alterações da Agenda 2000, estas ajudas passaram a prever pagamentos apenas à área, traduzindo-se o efectivo em hectares, desde que não fosse ultrapassado um encabeçamento máximo.

⁷⁸ O relatório Especial nº 4/2003 do tribunal de contas relativo ao desenvolvimento rural, apoio às zonas desfavorecidas, conclui que vários aspectos do regime de apoio devem ser reexaminados de forma a poder ser considerado como um mecanismo mais eficaz, eficiente e económico que contribua para o desenvolvimento rural.

demonstra falta de coerência e de eficiência. Há um grande desfasamento entre a hierarquia de objectivos actualmente enunciados para as políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e o modo como os respectivos instrumentos e custos são efectivamente hierarquizados.

Com a Agenda de 2000 aprofundou-se a reforma de 1992, tendo sido criados alguns instrumentos inovadores mas de alcance limitado (eco-condicionalidade, modulação facultativa). Outro aspecto importante daquela negociação foi a introdução de critérios objectivos na repartição de fundos por Estado-membro dos instrumentos visando o alargamento.

Compreendendo o processo da evolução do sector Agrícola dos países desenvolvidos, o caso do Japão, EUA e particularmente dos Países Europeus (PAC), pode permitir-nos compreender as variáveis responsáveis da incapacidade dos agricultores dos países em vias de desenvolvimento relativamente fraca produtividade, à liberalização imposta pelas grandes potências mundiais através das Organizações Mundiais de Comercio.

É importante referir que o mercado europeu é o principal destino dos produtos agrícola dos países ACP, da mesma forma que o espaço ACP é um dos mais fortes importadores, senão o melhor dos produtos europeus das origens agrícolas.

É indiscutível que a relação do sector agrícola entre os dois grupos de países é essencial para o desenvolvimento dos países ACP que ainda se encontra numa grande dependência económica com este sector e como já referido constitui 23 por cento do seu PIB. Os países ACP não conseguem alimentar-se com as suas produções agrícolas pois deparam-se com a grande deficiência em desenvolver a sua produtividade quer em termos de quantidade como de qualidade pois existe uma falta de meios para desenvolver as suas agriculturas. Sendo assim, e por forma a resolverem esses problemas os países ACP recorrem à importação dos produtos na sua maioria dos mercados europeus, o que prejudica ainda mais as suas fracas economias.

3.3. A AGRICULTURA NO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS PAÍSES ACP: CRESCIMENTO ECONÓMICO, NA SEGURANÇA ALIMENTAR E SUSTENTABILIDADE DO AMBIENTE.

A agricultura é uma ferramenta crucial para o desenvolvimento sustentável dos países ACP, a maior parte da população sofre de extrema pobreza e fome particularmente em África. Assim o aumento da produtividade agrícola surge como sendo fundamental para estimular o crescimento económico em outras vertentes da economia.⁷⁹

De acordo com o relatório mundial sobre o desenvolvimento de 2008, a agricultura opera em três mundos diferentes: o primeiro baseado na agricultura, o segundo na transformação e o terceiro

⁷⁹ A agricultura é fundamental para impulsionar economia dos países em desenvolvimento na medida em que diminui a importação e contribui no aumento das receitas através das exportações dos seus produtos.

na urbanização⁸⁰. Em cada um deles a agenda agrícola para o desenvolvimento difere na busca do crescimento sustentável e na redução de pobreza.

Nos países baseados na agricultura, que inclui a maior parte dos países ACP, esta e a indústria que lhe está associada funcionam como aceleradores do crescimento económico e redutores da pobreza e da insegurança alimentar. A utilização da agricultura como base para o crescimento económico requer de uma revolução da produtividade da agricultura de pequena escala, revolução esta que terá de ser diferente da revolução asiática.

Nos países em transformação - que incluem a maioria do Sul e Leste da Ásia, do Médio Oriente, da África do Norte e alguns de espaço ACP – o rápido aumento das disparidades de rendimento entre a área rural e urbana e a permanência da extrema pobreza rural são as principais fontes de tensões sociais e políticas.⁸¹

Este problema não pode ser substancialmente resolvido por meio da protecção agrícola, que aumenta o preço dos alimentos (pois um grande número de pessoas de baixo rendimento são compradores líquidos), nem por meio de subsídios e muito menos pela abertura dos mercados entre os países com grande nível de diferença de desenvolvimento.

Falar das disparidades de rendimentos nos países em transformação requer um enfoque abrangente que adopte múltiplos meios de sair de pobreza, – tal como passar para uma agricultura de alto valor, descentralizar a actividade económica não agrícola para as áreas rurais e prestar assistência a fim de ajudar as pessoas a saírem da agricultura. Tudo isto requer iniciativas de políticas inovadoras e um forte compromisso político.

Nos países urbanizados que incluem a maior parte da América Latina e grande parte da Europa e Ásia Central - a agricultura poderá ajudar a reduzir a pobreza rural se os pequenos agricultores se tornarem fornecedores directos dos mercados modernos de alimentos, criando assim bons empregos na agricultura e nas agro-industriais e favorecendo a criação de mercados para os serviços ambientais.

Na sequência do nosso objecto de estudo, os países PMA ou PVD baseiam-se particularmente na agricultura como também na transformação, por forma a desenvolver industrialmente outros sectores.

Devido ao aumento da escassez de recursos e de maior número de externalidades, o desenvolvimento agrícola e a protecção ambiental tornaram-se mais estreitamente vinculadas.

⁸⁰ A distinção ou a distribuição da forma como que a agricultura é utilizada no mundo depende de nível de desenvolvimento de cada país e as suas condições climáticas que determinam envolvimento da agricultura no processo de desenvolvimento.

⁸¹ As grandes desigualdades das condições de vida no seio de povo provocam naturalmente inseguranças e conflitos regionais e tribais.

Assim, o vasto espaço ambiental da agricultura pode ser reduzido, e os sistemas agrícolas podem ser menos vulneráveis à mudança climática, o que atingirá mais duramente os agricultores de baixo rendimento.

Portanto, a agricultura oferece uma grande promessa de bens públicos requerendo visivelmente a mão do Estado – pois esta, proporciona bens públicos essenciais, melhoria de clima de investimento, regulamentação na gestão de recursos naturais e a garantia de resultados sociais desejáveis.

O Estado deverá ter maior capacidade para coordenar todos os sectores e formar parceiros com autores privados da sociedade civil. Os autores internacionais precisam cumprir uma agenda complexa dentro de normas internacionais em prol do desenvolvimento agrícola nos países em desenvolvimento.

Deste modo, e como já referido anteriormente, o sector agrícola é extremamente importante para os países ACP dado o seu papel fundamental no desenvolvimento sustentável contribuindo para a actividade económica, funcionando como meio de subsistência e como fornecedor de serviços ambientais. Tornando-se assim um sector singular para o desenvolvimento.⁸²

Como actividade económica – agricultura é uma fonte de crescimento para a economia dos países ACP, um fornecedor de oportunidades de investimento para o sector privado e um importante impulsor de indústrias relacionadas com a agricultura e com a economia rural não agrária. Sendo que dois terços do valor agregado agrícola do mundo são criados nos países em desenvolvimento.

Ainda no espaço ACP como já foi referido a agricultura gera uma média de 23% do PIB e emprega 65% da força de trabalho. As indústrias e serviços vinculados à agricultura nas cadeias alimentares de valor representam frequentemente mais de 30% do PIB nos países em transformação e urbanização.

No que se refere à segurança alimentar, a produção agrícola é importante por ser a fonte de rendimento da maioria das pessoas com baixa renda nas zonas rurais dos países ACP. É especialmente crítica em mais de uma dezena de países da África subsariana, com uma população combinada de cerca 200 milhões de habitantes, tendo estes uma produção altamente variável, uma comercialização limitada para os alimentos básicos e muitas restrições nas disponibilidades de divisas para o atendimento das suas necessidades alimentares. Para esta população, o aumento e a estabilização da produção doméstica é essencial para a segurança alimentar.

Como provedor de serviços ambientais, – ao utilizar os recursos naturais, a agricultura pode criar resultados ambientais bons e maus. Sendo que esta é a maior usuária de água, contribuindo

⁸² Relatório de Banco mundial sobre o a Agricultura para o Desenvolvimento Mundial, 2008, p. 26.

para escassez desse recurso, é um importante autor no esgotamento da água subterrânea, na poluição agro-química, na exaustão do solo e na mudança climática global, sendo responsável por 30% das emissões de gases de estufa.⁸³ Contudo é também o maior provedor de serviços ambientais, geralmente não reconhecidos e não remunerados, sequestrando o carbono, gerindo as bacias hidrográficas e preservando a biodiversidade⁸⁴. Com aumento da escassez de recursos, mudanças climáticas e preocupações com custos ambientais, não é uma opção deixar a situação como está, quanto à forma como a agricultura utiliza os recursos naturais. É imperativo tornar os sistemas agrícolas dos países ACP de baixo rendimento menos vulneráveis às mudanças climáticas⁸⁵. Gerir conexões entre a agricultura, conservação dos recursos naturais e o meio ambiente deve ser parte integrante da utilização da agricultura, como forma de promover o desenvolvimento.

O lugar que a agricultura ocupa na agenda do desenvolvimento dos países ACP varia entre os países, dependendo do modo como eles se baseiam na agricultura como fonte de crescimento e instrumento para redução da pobreza. A contribuição da agricultura para o crescimento e redução da pobreza pode ser vista, mediante a classificação dos países, de acordo com a participação da agricultura no crescimento do agregado.

A heterogeneidade económica e social é uma característica que define os países ACP. Neste grupo de países encontram-se os países onde a agricultura não tem um papel importante na estratégia para o desenvolvimento, por razões climáticas e ambientais ou por terem um nível de desenvolvimento que os obrigue a apostar noutros sectores, para responder às suas necessidades. É inegável que o desenvolvimento da maioria dos países ACP, com excepção dos países das Caraíbas dependa de um progresso significativo no sector agrícola, devido às suas dependências a este sector, aliás são abundantes os relatos de sucesso da agricultura como base do crescimento no início do processo de desenvolvimento. O crescimento agrícola foi o precursor das revoluções industriais que espalharam no mundo de clima temperado como em Inglaterra em meados do século XVIII ou no Japão no fim de século XIX. Mais recentemente, o rápido crescimento agrícola na China, Índia e Vietnam foi o precursor do surgimento da indústria.⁸⁶

Paralelamente a esses sucessos, há inúmeros fracassos no uso da agricultura para o desenvolvimento. A maioria dos países de Sul que incluem alguns países ACP, ainda exhibe

⁸³ Dados referentes ao relatório de Banco Mundial Desenvolvimento Mundial, *Agricultura para o Desenvolvimento*, 2008.

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ O espaço de países ACP agrupa os países mais pobres de mundo por isso a preservação do ambiente e ao cuidado com a mudança climática deve passar em assegurar a segurança alimentar dos países ACP porque é impensável que quem tem fome vai pensar no ambiente ou mudança climática deixando de satisfazer a sua necessidade para sua sobrevivência.

⁸⁶ O Relatório Banco Mundial sobre o desenvolvimento, “Agricultura para o Desenvolvimento”, 2008.

crescimento agrícola per capita frágil e pouca transformação estrutural (um declínio da parcela da agricultura no PIB e um aumento da parcela da indústria e dos serviços à medida que aumenta o PIB per capita). O mesmo se aplica a vastas áreas nos países de todos os tipos. O rápido crescimento demográfico, a redução do tamanho das propriedades agrícolas, o declínio da fertilidade dos solos, oportunidades não aproveitadas de diversificação da renda e migração, criam dificuldades, ao passo que os poderes da agricultura para o desenvolvimento continuam a não ser aproveitados. Atribui-se a culpa a políticas que tributam excessivamente a agricultura e investem nela de forma insuficiente, reflectido uma economia de cunho político na qual predominam os interesses noutros sectores. Em comparação com países em transformação bem sucedidos que ainda contam com uma alta participação da agricultura no PIB, os países baseados na agricultura têm uma despesa pública muito baixa na agricultura como parcela de seu PIB agrícola (4% nos países baseados na agricultura em 2004, em comparação com 10% em 1980 nos países em transformação. As pressões recorrentes das crises de alimentação também inclinam os orçamentos e as prioridades dos doadores em favor de provisão directa de alimentos em vez de investimento no crescimento e obtenção da segurança alimentar por meio do aumento do rendimento. Onde as mulheres constituem a maioria dos pequenos agricultores, e a não liberalização do seu plano potencial na agricultura é um factor que contribui para um baixo crescimento e insegurança alimentar.⁸⁷

A maioria parte dos países ACP encontra-se no início do processo de desenvolvimento. A liberalização do comércio com a grande desigualdade das partes prejudica naturalmente as mais fracas que passam a ser os compradores líquidos e beneficia os vendedores líquidos, os mais fortes. As políticas devem ser diferenciadas de acordo com as capacidades económicas e o contexto sócio-político, levando em conta as normas de género predominantes⁸⁸. As políticas diferenciadas não são necessariamente formuladas para favorecer um grupo sobre o outro, mas para atender um equilíbrio de desenvolvimento sustentável, adaptando as políticas, as condições e necessidades, especialmente para os países pobres. Equilibrar a atenção aos subsectores, regiões e domicílios favorecidos e aos menos favorecidos é um dos mais difíceis dilemas da política que enfrentam os países ACP com restrições de recursos.⁸⁹

No entanto, muitos países ACP continuam na agricultura de subsistência, devido principalmente às baixas dotações e activos e contextos desfavoráveis. Consumindo a maior parte dos alimentos que produzem, participando nos mercados como compradores de alimentos e

⁸⁷ Idem, Ibidem.

⁸⁸ É importante levar sempre em consideração o nível desenvolvimento de cada em cada grupo caso contrário compromete o resultado final da produção.

⁸⁹ A maioria dos países ACP, não tudo, tem grandes dificuldades em definir os seus sectores estratégicos para o seu desenvolvimento o que dificulta as suas negociações e acabam por ser persuadidos pelos doadores internacionais que muitas defendem os interesses dos potenciais contribuintes.

vendedores de mão-de-obra. A afiliação nessas categorias é afectada não somente por posições nos activos, mas também pelo género, etnicidade e o estatuto social, uma vez que implicam competências diferentes para utilizar os mesmos activos e recursos em resposta a oportunidades.

A heterogeneidade é também encontrada dentro do grupo dos países ACP, no mercado de trabalho rural, onde há muitos empregos agrícolas de baixa qualificação e mal remunerados, bem como um pequeno número de empregos de alta qualificação que oferecem aos trabalhadores um caminho para sair da pobreza, é encontrada na economia não agrícola rural, onde a baixa produtividade e o emprego autónomo e assalariado coexistem com o emprego em empresas dinâmicas.

Essas diferenças generalizadas na agricultura dos países ACP têm profundas implicações na elaboração de estratégias no sector para o desenvolvimento.

É visível que, a agricultura tem um sólido histórico de desenvolvimento por ter poderes especiais na redução da pobreza em todos tipos de países e pode também ser o sector líder para desenvolvimento dos países ACP. As estimativas para vários países demonstram que o crescimento económico do PIB proveniente da agricultura é pelo menos duas vezes mais eficaz na redução da pobreza do que o crescimento do PIB gerado fora da agricultura. Na China, estima-se que o crescimento agregado oriundo da agricultura é 3,5 vezes mais eficaz na redução da pobreza do que o crescimento fora da agricultura – e para a América latina é 2,7 vezes maior.⁹⁰

Mais recentemente, foi em Gana num dos países de grupo ACP, que ocorreu um declínio acentuado da pobreza, induzido, em parte, pelo crescimento agrícola.

A agricultura tem um histórico bem estabelecido como instrumento de redução da pobreza. Dois argumentos, aplicados aos países baseados na agricultura que engloba quase todos os países ACP de África, apoiam esta ideia.

O primeiro argumento é que em muitos desses países o alimento não é perfeitamente comerciável devido aos altos custos de transacção e à predominância de alimentos básicos apenas ligeiramente comercializados, tais como raízes, tubérculos e cereais locais. Assim, muitos desses países devem, em grande parte, produzir a própria alimentação - A produtividade agrícola determina o preço dos alimentos, o que, por sua vez, determina o custo salarial e a competitividade dos sectores comerciáveis. Portanto, a produtividade dos alimentos básicos é fundamental para o crescimento económico na medida que evita a importação.

O segundo é que a vantagem comparativa dos subsectores comerciáveis por muitos anos ainda estará nas actividades principais (agricultura e mineração) e agro-processamento em virtude das dotações de recursos e do clima de investimento difícil para os fabricantes. A maioria das

⁹⁰ Relatório de Banco Mundial, *sobre Agricultura para o desenvolvimento* – Washington, 2008.

economias depende de um portfólio diversificado de exportações baseadas em produtos básicos não-processados e processados (inclusive o turismo) para gerar divisas. (O crescimento tanto dos sectores não comerciais como comerciais da agricultura também induz um crescimento forte em outros sectores da economia por meio de efeitos multiplicadores.

A subutilização da agricultura para o desenvolvimento não se limita só aos países ACP baseados na agricultura, mas também aos países ACP em transformação com rápido crescimento nos sectores não-agrícolas. A redistribuição da mão-de-obra fora da agricultura é tipicamente lenta, deixando nas áreas rurais um número elevado de pessoas de baixo rendimento e ampliando a diferença entre o rendimento rural e o urbano. A população agrícola requer subsídios e protecção. No entanto, a débil capacidade fiscal de manter uma transferência de tamanho suficiente que reduza a falta de renda e a contínua demanda urbana de alimentos a baixo preço criam um dilema político.

A nova agricultura emergente é liderada por empresários privados em vastas cadeias de valor que vinculam produtores e consumidores e incluem muitos pequenos agricultores empresários, apoiados pelas suas organizações. A agricultura de cultivos básicos e produtos tradicionais de exportação também encontra novos mercados ao se tornar mais diferenciada a fim de atender aos pedidos em evolução dos consumidores e de novos usuários (por exemplo, biocombustíveis). Beneficiando da integração regional dos mercados. No entanto a agricultura enfrenta grandes incertezas e exige cautela na gestão do suprimento global de alimentos.

Uma visão emergente da agricultura para o desenvolvimento redefine as funções dos produtores, do sector privado e do Estado. A produção fica principalmente nas mãos dos pequenos agricultores, os quais frequentemente continuam a ser os produtores mais eficientes, especialmente quando apoiados pelas suas organizações.

Mas como essas organizações não podem captar economia de escala em produção e marketing, a agricultura comercial de mão-de-obra intensiva pode ser uma melhor forma de produção e mercados de trabalho eficiente e equitativos são o instrumento chave para reduzir a pobreza. O sector privado impulsiona a organização das cadeias de valor que levam o mercado aos pequenos agricultores e às propriedades comerciais. O Estado, por meio de uma capacidade melhorada e novas formas de governar, corrigir as falhas do mercado, regular a concorrência e entrar estrategicamente em parcerias públicas e privadas para promover a concorrência no sector agro-empresarial e apoia uma inclusão mais ampla dos pequenos agricultores e trabalhadores rurais. Nesta visão emergente, a agricultura assume um papel proeminente na agenda de desenvolvimento.

Resumindo, é mais do que evidente, dada importância da agricultura, uma verdadeira cooperação agrícola entre Norte – Sul, diminuí e muito os problemas que o mundo enfrenta. Um desenvolvimento sustentável só é possível com a contribuição da agricultura e com a integração no

agente de desenvolvimento através da política para o crescimento económico dos países em via de desenvolvimento. Colaborar para a segurança alimentar como meio de subsistência é evitar os problemas ambientais, por isso, é importante fazer uma justa estratégia de desenvolvimento que passa necessariamente pela melhoria do sector agrícola e repense as regras comerciais internacionais.

3.4. O ACORDO DE PARCERIA ECONÓMICA (APE) PRÓ E CONTRA AO DESENVOLVIMENTO DOS PAÍSES ACP.

A relação comercial agrícola entre a UE-ACP é importante para a economia dos dois grupos, particularmente para os países de ACP, sendo que na sua maioria são PMA e PVD naturalmente o seu crescimento económico conta e muito com o comércio agrícola, a agricultura é a principal fonte de divisa para a maioria dos países ACP e a sua população (entre 40% a 90%) é directamente dependente desta para a sua subsistência, na medida em que as normas APE que regularizem essa relação reflectem significativamente para prós ou contra os seus desenvolvimentos. Por outro lado como já foi mencionado a União Europeia é o principal parceiro comercial da maioria dos países ACP em particularmente da África. Portanto o APE tem importância crucial para o desenvolvimento dos países ACP por ser o comando das suas relações comerciais.⁹¹

Duas questões principais podem ser distinguidas das regras do comércio entre os países de África, Caraíbas, Pacífico e a União Europeia, que também são questões-chaves para os desenvolvimentos dos países ACP. (I) O acesso ao mercado do Norte, da UE em particular; (II) importações dos países do Norte nos mercados nacionais e sobre a dinâmica do comércio regional.

Inicialmente, os Acordos de Lomé são considerados acordos de cooperação para o desenvolvimento altamente inovadores. Neles se incluíam os fluxos de ajuda previsíveis cuja gestão foi confiada essencialmente aos países ACP, preferências comerciais não recíprocas, vários mecanismo de estabilização das receitas e exportação, protocolos sobre mercadorias como banana, rum, açúcar e carne bovino. Estas medidas, são consideradas muito progressivas e permitiriam aos governos dos países ACP alcançarem os seus objectivos de desenvolvimento. Ao longo dos anos, porém, os acordos de Lomé ficaram sujeitos a uma vez maior pressão, especialmente após a guerra fria.

O regime comercial de Lomé não deu os resultados esperados. Apesar do acesso preferencial aos mercados da União Europeia, concedido em 99 % de todos os produtos, a quota-parte dos ACP nas importações europeias desceu aproximadamente de 8% em 1975 para 2,8% em 2000. Os mecanismos de estabilização das receitas das exportações e dos produtos sobre

⁹¹ Artigo sobre as relações comerciais UE - ACP

mercadorias eram as “cordas de salvação” para muitos, (pequenos) Estados ACP. Estes países, no entanto, efectuaram a necessária diversificação das suas exportações, e, o facto mais notável é que os países em via de desenvolvimento, não-ACP, que não beneficiaram destas preferências comerciais, superaram os Estados ACP nas suas exportações para os mercados da UE. Além dos resultados insatisfatórios, a pressão sobre o regime preferenciais de comércio era cada vez maior dentro a Organização Mundial de Comércio (OMC). As regras da OMC permitem as existências das preferências, enquanto tal, mas não a discriminação inerente do regime comercial de Lomé entre os países em desenvolvimento ACP e os não-ACP. Sob a crescente pressão exercida pelos países em vias de desenvolvimento não-ACP membros da OMC e o preço elevado que a UE teve que pagar para obter a derrogação da OMC, a UE compreendeu a necessidade de uma nova relação comercial ACP-UE compatível com a OMC e que fomente a integração dos países ACP na economia mundial.⁹²

Conforme sublinham vários artigos de Cotonou o APE tem que ser compatível com as regras da OMC. A compatibilidade com as regras de OMC deve ser asseguradas para evitar uma eventual contestação dos novos acordos por parte dos outros membros de OMC. Significa isto que os APE devem submeter-se ao artigo XXIV do GATT de 1994, segundo o qual os acordos de Comercio livre (ACL) devem abranger substancialmente todo o comércio.

Nesta perspectiva a UE e os países ACP concordaram em reformular as suas relações comerciais através do Acordo de Parceria Económica (APE). O APE assinado em Junho de 2000 no capital de Benim, designado por Cotonou, estipulou que as negociações de APE decorreram de Setembro 2002 até, o mais tardar, 31 de Dezembro de 2007 (Art.37.1). O regime preferencial manteve-se em vigor durante este período de transição. Nesta perspectiva o acordo de Cotonou indica quatro princípios sobre os quais deverão assentar O APE nomeadamente⁹³: Desenvolvimento - as negociações do APE devem-se enquadrar no âmbito de objectos gerais de desenvolvimento dos Estados ACP e do acordo do Cotonou. Para os benefícios dos países ACP, os APE devem ser economicamente significativos, politicamente sustentáveis e socialmente aceitáveis. Dai considerar-se os APE, não são os meros acordos de comércio. Pelo contrário, devem ser os acordos de comércio orientados para o desenvolvimento, que assegurem um desenvolvimento sustentável e um crescimento económico nos países ACP e que contribuam para a erradicação da pobreza dos países ACP;⁹⁴ Reciprocidade - o elemento mais importante de um APE é o estabelecimento de um acordo de comércio livre (ACL), que elimine progressivamente todas as restrições comerciais entre as partes (Acordo de Cotonou Art.37.1). Este é um elemento radicalmente novo nas relações

⁹²ECPDM, 2001.Cotonou Infokit, Maastricht <http://www.ecdpm.org/infokit>

⁹³ Ver BILAL, Sanoussi e VAN HOVE, Kathleem ,2002.

⁹⁴ Ver BILAL, Sanoussi (2006) e BILAL e GRYNBERG, Roman,2007.

comerciais ACP-UE e também um princípio necessário para que os APE sejam compatíveis com as regras do OMC, de acordo com o artigo XXIV do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GAAT). Pela primeira vez, os Estados ACP deverão abrir, reciprocamente, os seus mercados aos produtos da UE. De modo a poderem manter acesso preferencial ao mercado europeu. A lógica da reciprocidade reside no princípio de que a liberalização dos mercados ACP face à UE levará uma maior concorrência interna no seio das economias dos ACP, estimulando assim o investimento local e estrangeiro (incluindo da UE) e os necessários ajustamentos às suas economias, conduzindo-os ao crescimento e ao desenvolvimento; Regionalização - a UE prevê claramente negociações com agrupamentos regionais ACP que estejam em posição de o fazer, embora não descarte a possibilidade, em casos excepcionais, de concluir acordos com países individuais. O segundo princípio, o qual a cooperação comercial deverá assentar, é em iniciativas de integração regional, deriva da convicção de que a integração regional é um passo à frente para uma maior integração na economia mundial. É um instrumento primordial de estímulo ao investimento e de enquadramento das necessárias reformas comerciais (Acordo de Cotonou Art. 35.2.); Diferenciação: - especial importância é atribuída à diferenciação e tratamento especial, o que reafirma o carácter Norte-Sul da relação. O Acordo de Cotonou estabelece que os APE terão em conta a diferença de nível de desenvolvimento das partes contratantes (Art35.3). Os APE deverão, prever margem suficiente para a flexibilidade, para o tratamento especial e diferenciado e para as assimetrias. Principalmente os países menos desenvolvidos (PMD), as economias pequenas e vulneráveis, os países sem litoral e insulares deverão poder beneficiar de um tratamento especial e diferenciado.⁹⁵

Até Setembro de 2003, as negociações foram estruturadas em duas fases principais, entre a Comissão Europeia, (CE) e o grupo ACP. O objectivo da primeira fase ACP, na sua totalidade, consistiu em definir o formato, estrutura e princípios das negociações. A segunda fase das negociações dos APE teve início em Outubro de 2003, ao nível regional, entre cada um dos agrupamentos regionais definidos pelos ACP e a UE. Desde as negociações do APE tem estado em grande tensão entre as duas partes. Desde as negociações. Dois anos após a entrada dos APE em vigor a 1 de Janeiro de 2008, a sua perspectiva levanta sérias preocupações, que estão na origem de acrescidas divergências entre a UE e os ACP, em relação a diversas questões, fundamentalmente a abordagem ao desenvolvimento.

Para a União Europeia os APE fomentarão o desenvolvimento, essencialmente, através da liberalização comercial e da criação de uma política estrutural correcta, para atrair o investimento. A criação de zonas de comércio livre entre si e a UE, permitirá aos países ACP beneficiar do

⁹⁵ Para um debate mais aprofundado sobre o apoio da UE à integração regional, ver BILAL ,2005.

comércio, promover o crescimento económico e consequentemente o seu desenvolvimento. Além disso, ao basearem-se nos processos regionais dos ACP, os APE deverão contribuir para o estabelecimento de mercados regionais efectivos nos ACP, atraindo e estimulando (internamente e internacionalmente), condições necessárias ao desenvolvimento sustentável.⁹⁶

No entanto para os ACP, os APE só fazem sentido se promoverem o desenvolvimento. Enquanto a maioria dos Estados ACP tendem a concordar com a UE, no que respeita às oportunidades de desenvolvimento implícitas num APE, eles consideram que embora necessárias, a liberalização comercial e a integração regional estão longe de serem condições suficientes para promover o desenvolvimento e aliviar a pobreza. Por outras palavras, para criar grandes mercados regionais abertos e para aumentar as oportunidades de exportação dos países ACP são necessárias instituições, políticas e recursos adequados que permitam ajustar e promover a necessária transformação económica, produzir e comercializar os seus produtos de forma competitiva. É na interface entre comércio e desenvolvimento que os APE deverão ainda mostrar serem instrumentos coerentes de desenvolvimento.

Muitos dos interessados nos países ACP, alguns Estados membros da UE e uma grande coligação de organizações não- governamentais (ONGs), do sul e do norte, têm vindo a manifestar com maior frequência, as suas preocupações de que o APE não incluem os elementos necessários para promover o desenvolvimento económico e o crescimento das exportações. De acordo com a ‘campanha Stop APE’, a criação de uma zona de comércio livre entre países com níveis de desenvolvimento tão diferentes, poderá influir negativamente na produção local e nas receitas governamentais, criar desemprego e impor a liberalização de serviços e regimes de investimento, contribuindo em última instância para um aumento da pobreza, em vez de a reduzir.

Com efeito, ainda que o Acordo de Cotonou se refira explicitamente aos APE, como uma opção para os novos acordos comerciais, estes são a única possibilidade contemplada no texto do Acordo. Nem a UE nem o grupo ACP estão obrigados a concluir APEs, na medida em que, o artigo número 37 do Acordo de Cotonou, confere explicitamente a possibilidade de concluir acordos alternativos, fazendo a distinção entre os dois casos de PMD e não-PMD, no seio do grupo ACP.

No início de 2006, o ECDPM apresentou um leque de alternativas a um APE. Estas incluem APEs alternativos compatíveis com o artigo XXIV do GATT (a sua forma actual ou revista) – e alternativas aos APE, caso o novo regime comercial se afaste do princípio de reciprocidade e que fique assim fora do âmbito do artigo XXIV do GATT. A UE considera que, o seu sistema generalizado de preferências (SGP) é a única alternativa aos APE, o que implicaria a aplicação da versão melhorada do SGP da UE, denominada SGP+ aos países ACP não-PMD, e a aplicação da

⁹⁶ Para uma maior compreensão, ver SZEPESI, Stefan (2004).

iniciativa “Tudo menos Armas” aos PMD do grupo ACP garantindo, a estes últimos, o livre acesso de todos os seus produtos ao mercado da UE. A CE sublinha que esta seria a segunda melhor opção, por lidar apenas com restrições de taxas e quotas, e que o grupo ACP perderia assim, ter a oportunidade de construir de facto, mercados regionais e de resolver as questões de efectivo acesso ao mercado.⁹⁷

Considerando que cada um dos cenários diverge quanto ao âmbito e termos da sua viabilidade e aceitabilidade política, cada país e região ACP, deveria através de um processo de consulta, identificar a relevância de vários regimes comerciais alternativos relativamente à sua estratégia global de desenvolvimento nacional ou regional. A actual revisão, formal e alargada dos APE, poderia ser uma boa oportunidade para analisar as opções disponíveis.

Apesar das grandes divergências quanto à abordagem, tanto a UE como os ACP concordaram que, os APE são acima de tudo sobre desenvolvidos. Pode-se considerar que os APE devem analisar exaustivamente as várias ligações entre comércio e desenvolvimento⁹⁸ a fim de tornar visíveis os seus efeitos positivos sobre o desenvolvimento. Destacam-se três tipos de medidas: regulamentos sobre o comércio (e áreas relacionadas) - as disposições do acordo sobre comércio e áreas relacionadas deverão ter em conta as necessidades e vulnerabilidades específicas dos países ACP. Se as regras e medidas previstas nos APE não reflectirem esta especificidade, é pouco provável que os ACP beneficiem dos acordos de comércio livre, apesar do mérito associado à liberalização comercial. Um exemplo de medida necessária é a liberação comercial assimétrica, que permita aos países ACP adiar e/ou excluir, da liberalização comercial prevista nos APE, produtos sensíveis, enquanto a UE liberalizaria todas as importações da região ACP, a partir da data de entrada em vigor dos APE; medidas e políticas de acompanhamento - não só facilitam a preparação, negociação e implementação de medidas comerciais e afins, como são também necessárias para que os países ACP possam tirar benefício e fazer face aos desafios da liberalização comercial com a UE. Com efeito, as regras comerciais não podem, por si só, concretizar a promessa do desenvolvimento.⁹⁹ Devem ser estruturadas num conjunto de políticas e medidas de acompanhamento para poderem estimular o crescimento económico. Na medida em que, nas regras do comércio há vencedores e vencidos, é importante que estas sejam acompanhadas de políticas paralelas, de natureza económica e social, de maneira a poder garantir uma distribuição; processos eficazes de apoio - o

⁹⁷ Para uma análise mais aprofundada sobre as alternativas aos APE ver BILAL e RAMPA, 2006.

⁹⁸ Ver BILAL Sanoussi e GRYNBERG Roman, 2007.

⁹⁹ Para uma síntese das disposições comerciais (e de investimento) dos ACL da EU com os países em desenvolvimento, ver série Inbrief Nr. 6 Comparing EU Free Trade Agreements (www.ecdpm.org/ftainbrief), do ECDPM. A série Inbrief Nr. 13 Negotiating Economic Partnership Agreements (www.ecdpm.org/epainbriefs) do ECDPM aborda as principais questões relativas ao comércio estão frequentemente interligadas às medidas de acompanhamento e apoio, como é nomeadamente o caso do investimento (ver Valde e Bilal).

financiamento de medidas de acompanhamento e ajustamento requerem uma assistência eficaz e eficiente. Se o prometido apoio sofrer atrasos, devido por exemplo, a procedimento morosos ou se não chegar aos beneficiados visados, a região ACP não poderá beneficiar das oportunidades oferecidas pelo APE.

A capacidade institucional e humana para negociar e implementar acordos comerciais são dois aspectos transversais e primordiais, que afectam a possibilidade dos APE de serem verdadeiros instrumentos de desenvolvimento.

A qualidade das instituições, para além dos problemas de capacidade, é outro factor que influenciará o grau de benefício que os países ACP poderão tirar dos APE. Muita atenção tem sido dispensada recentemente às instâncias, como uma das determinantes mais importante para o crescimento económico, apesar da sua importância ter sido durante muito tempo negligenciada. Também a relação entre a qualidade institucional, abertura comercial e o crescimento económico têm sido alvo de análise e a conclusão é que, para muitos Estados ACP, o nível da qualidade institucional é de tal forma baixo que é pouco provável poderem vir a beneficiar da liberalização comercial.¹⁰⁰ O desenvolvimento institucional é um pré-requisito para que os APE possam alcançar os seus objectivos.

Conforme já foi referido, para que os APE possam ser instrumentos de desenvolvimento, os países ACP devem realizar reformas complementares e adoptar medidas de acompanhamento adequadas, resolver os seus problemas de capacidade produtiva e da competitividade dos seus produtos. O debate que tem vindo a ser conduzido a nível multilateral sobre a iniciativa *Ajuda ao Comércio* é uma tentativa de dar resposta a alguns destes desafios. A iniciativa *Ajuda ao Comércio* reconhece as necessidades de assistência financeira dos países em desenvolvimento, para que estes possam tirar partido dos potenciais benefícios do comércio liberalizado e terem maior acesso ao mercado e facilitar a sua integração no sistema de comércio multilateral.¹⁰¹

A UE apesar de reconhecer as dificuldades, entende que as negociações sobre os APE, tal como previstas no Acordo de Cotonou, são unicamente sobre comércio e sobre questões relacionadas com o comércio. A assistência ao desenvolvimento dos ACP já se encontra coberta pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED). O valor do 10º FED é de 22,7 milhões para o período 2008-2013. De salientar que a CE não possui um mandato dos Estados membros da UE para entrar em negociações sobre a ajuda ao desenvolvimento.¹⁰²

¹⁰⁰ Para mais informações sobre a importância da qualidade institucional, ver Busse e tal, 2006.

¹⁰¹ Para mais informações sobre a dimensão de desenvolvimento dos APE e da iniciativa *Ajuda ao comércio*, ver BILAL e RAMPA (2005).

¹⁰² Acordo de Cotonou 2008-2013.

A ligação explícita entre a iniciativa *Ajuda ao Comércio* e o apoio ao desenvolvimento dos APE, é uma parte substancial desta assistência relacionada com o comércio que será destinada ao apoio aos APE (mil milhões de euros pela comunidade europeia e mil milhões de euros, colectivamente, pelos Estados membro da UE). Até que ponto estes fundos serão cumuláveis, é uma questão a ver. Há quem receie que apenas uma pequena parte deste apoio suplementar venha a ser efectivamente atribuído, e que a UE honrará as suas promessas de ajuda, requalificando actuais autorizações de ajuda como apoio a objectivos comerciais e integração regional. Os 2 mil milhões de euros de apoio, servirão para financiar a política, a regulamentação e o desenvolvimento comercial.¹⁰³

Os parceiros europeus irão desenvolver esforços para encontrar novos financiamentos de apoio às infra-estruturas, aos problemas de capacidade produtiva e ao ajustamento de custos, apesar de não haver até agora, autorizações explícitas nesse sentido. Para além da questão relativa ao montante desse apoio, há também que considerar com atenção, os mecanismos e os procedimentos de entrega dos mesmos, a fim de assegurar o efectivo desembolso destes fundos. Em virtude das limitações operacionais do FED (como o baixo nível de desembolsos ou os procedimentos morosos), fica a dúvida de este ser o instrumento mais adequado para a entrega efectiva, e o recurso mais eficiente para a iniciativa *Ajuda ao Comércio*. O Parlamento Europeu, juntamente com outros actores europeus e da região ACP, deverá controlar de perto o processo, podendo assumir assim um papel catalisador em assegurar a disponibilidade de recursos adicionais adequados e criar mecanismos de entrega eficazes e atempados para acompanhar a implementação dos APE.

A ambição dos APE é desenvolver mercados abertos, regionalmente integrados e favoráveis à actividade económica, que contribuam efectivamente para o desenvolvimento sustentável e para o alívio da pobreza. Todavia, para serem relevantes, os APE não podem ser um fim em si próprio, mas devem ser parte integrante e estimular uma agenda global de desenvolvimento, que implique importantes reformas e ajustamentos internos, incluindo aos níveis institucionais, produtivos e de infra-estruturas, em matéria de governação e políticas sociais. Essas condições são indispensáveis para que os APE possam satisfazer as suas promessas de desenvolvimento. Isto passa necessariamente por uma verdadeira vontade e empenho político dos países e regiões ACP para realizarem reformas profundas; capacidade dos Estados ACP para elaborar e pôr em prática um desenvolvimento global; compromisso genuíno por parte dos europeus e da comunidade internacional, respeitando as prioridades definidas pelos Estados e regiões ACP, dando o apoio

¹⁰³ Para uma análise mais desenvolvida sobre as conclusões do GAERC, ver ECDPM (2006a).

adequado para facilitar e acompanhar as transformações nos ACP e para ajudar a resolver os seus vários problemas de capacidade.

O desafio imediato é garantir que a agenda dos APE seja parte integrante de ampla estratégia de desenvolvimento e de reformas internas, bem como garantir uma implementação efectiva das várias dimensões do Acordo de Cotonou, de iniciativa *Ajuda ao Comércio* e outras iniciativas complementares.

A longo prazo, a relevância da parceria ACP-UE e do próprio grupo ACP terá de ser reavaliada. Os APE foram apresentados pela UE como acordos relativos unicamente à questão relacionada com o comércio, estando cobertas pelo Acordo de Cotonou as outras dimensões da parceria ACP-UE (isto é, a cooperação para o desenvolvimento, o diálogo político e governação e a participação de actores não-estatais). Contudo, acontecimentos recentes sugerem uma ligeira mudança de abordagem, com o conhecimento explícito de que os debates sobre o apoio ao desenvolvimento estão intrinsecamente ligados às negociações dos APE, nomeadamente, mas não só, através da afectação de fundos para os APE no âmbito da iniciativa *Ajuda ao Comércio*. Negociadores dos APE, em vários agrupamentos, estão também a ponderar a forma como diversas disposições do Acordo de Cotonou, não directamente relacionadas com o comércio, poderão ser incluídas no texto legal de um APE, baseando-se assim no acervo do Acordo de Cotonou. Uma vez em vigor, um APE poderia assim cobrir outros aspectos que estão para além das questões comerciais.¹⁰⁴

De facto, se consideramos a abordagem da UE com outros parceiros (não-ACP), os acordos de comércio livre mais recentes são, de um modo geral, parte integrante de um acordo mais amplo que inclui não apenas o comércio, mas também a cooperação para o desenvolvimento e o diálogo político. É o caso por exemplo das relações da UE com o Chile, o México, a África, os países mediterrâneos no âmbito do processo de Barcelona, dos seus acordos de associação com os Estados dos Balcãs e da abordagem adoptada no quadro da sua nova política de vizinhança. É também o tipo da abordagem que a UE procura, actualmente, adoptar nas relações com a América Latina e os países asiáticos. Neste contexto, e com o passar do tempo, serão de esperar pressões para regionalizar as parcerias ACP-UE de acordo com a configuração dos APE. A recente Estratégia da UE para África e para as Caraíbas poderão ser consideradas os primeiros passos nessa direcção. A questão não é tanto a de saber o que poderá acontecer à parceria ACP-UE após 2020, altura em que expira o Acordo de Cotonou, mas antes, qual será o papel e valor acrescido do grupo ACP e qual a relevância de uma estrutura global de parceria ACP-UE? Deverão os APE ser ampliados de modo a

¹⁰⁴ Este é, nomeadamente, o caso da assistência ao desenvolvimento e, ainda mais controversa, sobre a possível inclusão de uma cláusula de não-exclusão baseada no Artigo 96 do Acordo de Cotonou.

incluir, além do comércio, as dimensões políticas e da cooperação para o desenvolvimento, ou deverá o Acordo do Cotonou manter-se como enquadramento dos APE e com que fim?

Certo, os Estados ACP e UE concordam que os APE devem ser instrumentos que se baseiam e reforçam o processo de integração regional nas sub-regiões ACP. No entanto, as partes continuam a discordar quanto ao prazo e quanto às ambições da agenda dos negociadores. Mantém-se assim a questão de como modelar um APE, que reforce efectivamente o processo de integração regional em curso, que promova o desenvolvimento económico e institucional dos ACP baseado na própria agenda interna das regiões ACP.

3.5. A COOPERAÇÃO AGRÍCOLA NA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DOS PAÍSES ACP

Este domínio pode servir do sector estratégico para impulsionar o desenvolvimento dos países ACP, sendo uma parte integrante e de peso no processo de desenvolvimento a nível nacional, regional e continental dos países de África, Caraíbas e Pacífico. Deve reconhecer a agricultura como um sector essencial para o crescimento económico e para a redução da pobreza.

É importante distinguir os tipos de países no grupo ACP para saber o que fazer e como fazê-lo. A diferença entre eles é evidente, tanto ao nível do desenvolvimento, como o caminho para o progresso de cada país ou região. Esta diferença depende das diversidades climáticas, dos recursos e da força de produtividade de cada sector em cada país ou região. O que deve ser feito requer uma política que assente no empenho da cooperação ACP-UE de domínio, de acordo com a estratégia aplicada, tendo em conta as condições de cada país ou região. O certo é que, os ACP devem apostar no sector agrícola como semente para o seu desenvolvimento por ter uma grande dependência com este sector. O avanço da maioria destes países depende do sector agrícola pelo facto de terem pouca ou nenhuma actividade industrial. Isso implica uma estruturada governação a fim de reunir apoio político e capacidade de implementação, baseados no comportamento dos agentes – o Estado, a sociedade civil, o sector privado, os doadores e as instituições internacionais.

A agricultura de pequena escala, o emprego autónomo ou assalariado na agricultura, ou na economia rural não-agrícola e o êxodo das áreas rurais – ou a combinação desses factores, pode ser uma estratégia para sair da pobreza. As diferenças de género no acesso aos activos e as restrições à mobilidade são determinantes importantes na escolha dos caminhos disponíveis.

Uma agricultura eficaz ao crescimento sustentado e à redução da pobreza deverá começar com um clima sociopolítico favorável, com uma governação adequada e com fundamentos macroeconómicos sólidos. Requer então a definição de uma estratégia, para cada tipo de país, baseada em quatro objectivos: objectivo1 - Melhorar o acesso aos mercados e estabelecer cadeias de

valor eficientes; objectivo 2 - Aumentar a competitividade dos pequenos proprietários e facilitar a entrada no mercado; objectivo 3 - Melhorar a sobrevivência na agricultura subsistência e em ocupações rurais que requerem poucas aptidões; objectivo 4 - Aumentar o emprego na agricultura e na economia rural não agrícola, além de aprimorar as aptidões.

Um país ao utilizar a agricultura para o desenvolvimento, deve formular uma agenda com as seguintes características: pré-condições estabelecidas.¹⁰⁵ Sem a paz social, governação adequada e fundamentos macroeconómicos sólidos. Poucos elementos de uma agenda agrícola podem ser implementados com eficácia. Esta premissa básica quase nunca esteve presente na maioria dos países ACP, particularmente nos países de África; abrangente - combina os quatro objectivos do losango de políticas de acordo com o contexto do país e com base nos indicadores que ajudam a monitorar e avaliar o progresso no sentido de alcançar o objectivo de cada política; diferenciação - as estratégias diferem segundo o tipo de país. Reflecte as diferenças de prioridades e as condições estruturais entre as regiões dos países ACP. As estratégias devem ser ajustadas às especificidades dos países, por meio de estratégias agrícolas nacionais, com ampla participação dos grupos interessados; sustentáveis - as estratégias devem ser ambientalmente sustentáveis, tanto para reduzir a área ambiental da agricultura como para sustentar o futuro crescimento agrícola; viável - para serem implementadas e terem impacto significativo, as políticas e os programas devem atender às condições de viabilidade política, capacidade administrativa e viabilidade financeira.

Os países ACP respondem por mais de 80% da população rural, que dependem da agricultura. Para eles, o aumento da produtividade agrícola deve ser baseado no crescimento económica nacional, bem como o instrumento para a redução em massa da pobreza e da segurança alimentar. Isso representa um enorme desafio para os governos e para a comunidade internacional, apesar de não existirem outras alternativas para atingir o sucesso. Existem agora novas oportunidades que oferecem uma base para o optimismo.¹⁰⁶

A diversidade de condições locais no espaço ACP produz uma grande variedade de sistemas agrícolas e uma dependência de variados tipos de alimentos básicos. Isso sugere um caminho para o aumento da produtividade, bastante diferente do que se verifica na Ásia. Embora dificulte o desenvolvimento de novas tecnologias, a diversidade oferece uma ampla gama de oportunidade para a inovação. A dependência de oportunidade, da quantidade de chuvas a

¹⁰⁵ A paz é elemento imprescindível para o desenvolvimento, para promover o avanço é necessário atrair o investimento quer estrangeiro como nacionais mas infelizmente há décadas da independência dos países ACP particularmente de África não conseguirem assegurar este pilar para o desenvolvimento.

¹⁰⁶ Importante revolucionar o sector agrícola ACP para que não se limita em garantir subsistência da população da zona rural mas sim no sentido de contribuir para crescimento económico.

aumentar, a vulnerabilidade aos choques climáticos limita a capacidade de utilizar tecnologias conhecidas para melhorar a colheita.

Os pequenos países ACP sem acesso à via marítima não conseguem, por si só, alcançar economias de escala nos mercados de produtos. A integração regional torna-se assim importante.

A agenda para os países ACP é a intensificação do crescimento por meio do aumento da competitividade dos pequenos proprietários, em área de potencial médio e elevado, onde os retornos dos investimentos são maiores, garantindo ao mesmo tempo, a sobrevivência e a segurança alimentar dos agricultores de subsistência. A movimentação da agricultura requer a melhoria do acesso aos mercados e o desenvolvimento de modernas cadeias de mercado. Requer igualmente uma revolução da produtividade, baseada nos pequenos proprietários e centrada nos alimentos básicos, que inclua exportações tradicionais e não tradicionais. São necessários investimentos de longo prazo, a fim de aumentar a flexibilidade dos sistemas agrícolas, especialmente para as pessoas que trabalham na agricultura de subsistência em ambientes remotos e arriscados. Exige o aproveitamento do crescimento agrícola para activar a economia rural não-agrícola, produzindo bens e serviços não comercializáveis.

O contexto desses países sugere quatro características distintas de uma estratégia da política para o desenvolvimento: primeiro - uma abordagem multisectorial que compreenda as sinergias entre tecnologias, serviços institucionais e o desenvolvimento do capital humano, relativas ao desenvolvimento do mercado; segundo - as acções para o desenvolvimento agrícola devem ser descentralizadas para se ajustarem às condições locais. Devem incluir abordagens conduzidas pela comunidade nas quais as mulheres, que representam a maioria dos agricultores do grupo, desempenham um papel de liderança; terceiro - as estratégias devem ser coordenadas entre os países, para fornecer um mercado amplo e alcançar economias de escala em serviços como P&D; quarto - para manter o crescimento, as estratégias devem dar prioridade à conservação dos recursos naturais e à adaptação das mudanças climáticas.¹⁰⁷

Essa estratégia exigirá estabilidade macroeconómica, uma política para melhorar os incentivos aos produtores e favorecer o comércio, proporcionar um aumento considerável do investimento público – especialmente em infra-estrutura, estradas e comunicações para melhorar o acesso aos mercados e em P&D, de forma a abordar os diferentes cultivos e agro- ecologias dos países ACP, conforme proposto na Nova Parceria para o Desenvolvimento da África.

É importante salientar que o recente aumento repentino do crescimento da agricultura africana foi resultado da melhoria nos incentivos de preços, provenientes das reformas macroeconómicas e sectoriais e, dos preços mais elevados de produtos básicos. Como muitos países

¹⁰⁷ Relatórios de Banco Mundial sobre: Agricultura para o desenvolvimento mundial, Washington 2008.

obtiveram ganhos fáceis das reformas de preços, o crescimento no futuro terá que se basear mais no aumento da produtividade. A maior disposição dos governos, do sector privado e dos doadores, para investir na agricultura dos ACP, é uma janela de oportunidades que não se devem perder.¹⁰⁸

Há dois desafios impostos à implementação da estratégia da agricultura para o desenvolvimento. Um deles é o de gerir a economia política para que as políticas agrícolas superem as tendências históricas de sub-investimento e erros de investimento; o outro é o fortalecimento da governação para a implementação de políticas agrícolas, particularmente nos países baseados na agricultura e países em transformação.

A pouca atenção dada a esses dois desafios, para a economia política e a governação, foi um motivo importante a várias recomendações chave do “relatório sobre o desenvolvimento mundial”. Para a agricultura não foram totalmente implementadas. Recomendações essas, sobretudo, as relacionadas com a liberalização do comércio, os maiores investimentos e infra-estruturas e P&D em África e melhor prestação de serviços, de saúde e educação, para as populações rurais.

Nestas circunstâncias, os Estados ACP devem ter novas funções, uma vez que, as falhas do mercado são generalizadas, especialmente nos países africanos baseados na agricultura, e existe uma necessidade para a política pública de garantir resultados sociais desejáveis.

O Estado tem uma função no desenvolvimento do mercado – o fortalecimento de bens públicos essenciais, a melhoria do clima de investimento para o sector privado – e uma melhor gerência de recursos naturais com o lançamento de incentivos e atribuição de direitos de propriedade.

É preciso, com urgência, reforçar a capacidade do Estado nas suas novas funções de coordenação, entre os sectores e parceria com o sector privado e a sociedade civil, para a implementação das estratégias para o desenvolvimento. Na maioria dos países ACP, os ministérios da agricultura necessitam de reformas de grande alcance para redefinir as suas funções e desenvolver novas capacidades. Novos modelos começam a surgir. Uganda foi a pioneira na contratação de serviços externos de auditoria na agricultura, dando às organizações de mulheres, importantes para essas estratégias, a procura de melhorias na governação.

A descentralização tem o potencial para lidar com os aspectos localizados e heterogéneos da agricultura, especialmente por extensão, sendo essa a melhor combinação entre o governo e as populações rurais. Mas nem todos os serviços agrícolas devem ser descentralizados. Alguns, como a

¹⁰⁸ O maior problema dos países africanos e dos outros países em vias desenvolvimento nunca constituem um mercado interno que é défice da estruturação porque depois das suas descolonizações continuam a ser mercado de matérias-primas para os países europeus, esta tendência tem que ser invertida para facilitar para processo de desenvolvimento de países ACP.

pesquisa científica e a fiscalização de doenças animais, têm um importante impacto nas economias de escala. As instituições descentralizadas precisam de abordar a apropriação por parte da elite e a exclusão social, que geralmente prevalecem nas sociedades agrárias. Outro aspecto importante, é a redução da corrupção através de auditorias do governo e das organizações regionais, com resultados divulgados pelos meios de comunicação social. A punição dos envolvidos dos actos e o uso de tecnologias de informação e de comunicação, para manter registos e partilhar informações.

O Desenvolvimento Conduzido pela Comunidade (DCC) rural, baseia-se no seu conhecimento local, criatividade e capital social. A descentralização e o DCC, contribui geralmente para a estratégia da agricultura, para o desenvolvimento de forma sequencial, focando-se primeiro, nos serviços básicos e bens públicos, e participando das actividades geradoras de renda, depois das necessidades mais básicas terem sido atendidas. O desenvolvimento territorial, poderá ajudar a gerir projectos económicos numa escala mais ampla que a abordagem DCC.

Nos países ACP os doadores são extraordinariamente influentes. Em 24 países de África, as contribuições dos doadores representam 28% dos gastos com desenvolvimento agrícola - e mais de 80% em alguns países. As estratégias agrícolas comandadas pelos países com redução de pobreza mais ampla, oferecem uma estrutura de entreajuda aos doadores no sector agrícola e entre elas, usando os sistemas de despesas públicas e aquisições, como mecanismos para implementação de programas.¹⁰⁹ Ao nível regional, o programa amplo de desenvolvimento agrícola Africano fornece as prioridades para a coordenação dos investimentos dos doadores. Embora esses esforços nacionais e regionais forneçam os contextos institucionais para o apoio dos doadores à agricultura, o progresso na implementação tem sido lento.

A estratégia da agricultura para o desenvolvimento não pode ser executada sem mais e melhores compromissos. As principais tarefas globais do Século XXI – acabar com a fome e a pobreza; sustentar o meio ambiente; fornecer seguranças e criar a saúde mundial – não serão realizadas sem a agricultura. A estratégia global para a agricultura tem múltiplas dimensões: definição de regras justas para o comércio internacional; acordo sobre padrões para os produtos e direitos de propriedade intelectual; fornecimento de novas tecnologias favorecendo as pessoas de baixo rendimento; evitar externalidades negativas como doenças de animais, conservação da biodiversidade do mundo e atenuação e adaptação à mudança climática.¹¹⁰

Com um pouco foco sectorial reduzido, as instituições internacionais criadas para a agricultura no Século XX, apesar das inúmeras realizações, estão mal preparadas para abordar as actuais agendas inter-relacionais e multisectoriais. São necessárias reformas institucionais e

¹⁰⁹ Dados referidos pelo o relatório de Banco Mundial agricultura e desenvolvimento mundial, 2008.

¹¹⁰ A mal gerência da agricultura pode prejudicar ainda mais a mudança climática e criar várias dificuldades ao progresso dos países em via desenvolvimento.

inovações para facilitar uma maior coordenação entre as organizações internacionais e os novos actores da arena global (inclusive a sociedade civil, o sector de negócio e a filantropia).

A implementação da estratégia da agricultura para o desenvolvimento dos países ACP, exige uma combinação de dispositivos institucionais. Instituições especializadas tais como, o grupo Consultivo em pesquisas agrícolas Internacionais, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação e o Fundo internacional de desenvolvimento agrícola, podem fornecer apoio e compromisso a longo prazo, através de redes intersectoriais específicas para cada questão, melhorando a sua eficiência e coordenação entre os diferentes órgãos. Em outros casos, a incorporação de propriedades globais – tais como a adaptação à mudança climática - a maior ajuda dos doadores à agricultura poderá funcionar melhor. O cumprimento da estratégia internacional não é apenas uma questão de interesse próprio. Estende-se de forma abrangente num mundo global mas, é também uma questão de equidade e justiça entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, entre a actual e a futura geração.

Se o mundo estiver comprometido na redução da pobreza e no alcance do crescimento sustentável, as forças da agricultura para o desenvolvimento serão liberadas, contudo, não existem fórmulas mágicas. A cooperação agrícola para o desenvolvimento é um processo complexo. Requer consultas abrangentes no âmbito dos países para adoptar e definir estratégias para a implementação. Requer também com que a agricultura trabalhe em harmonia com outros sectores e com actores no nível local, nacional e continental. Exige a formulação de capacidades para os pequenos proprietários e suas organizações, para os agros - negócios privados e para o Estado. Necessita de instituições para ajudar a agricultura a servir ao desenvolvimento e às tecnologias para o uso sustentável dos recursos naturais. Exige também a mobilização do apoio político, nas diferentes habilidades e recursos.

Cresce entre os governos e os doadores o reconhecimento de que a agricultura deve ser um elemento de destaque na estratégia para o desenvolvimento, seja para proporcionar crescimento dos países em via de desenvolvimento ou para reduzir a pobreza nas zonas rurais. As melhores oportunidades e a maior disposição que existe hoje para investir na agricultura geram o optimismo de que as estratégias da agricultura para o desenvolvimento possam avançar. Como já foi referido, a janela de oportunidade que isso oferece não deve ser perdida, pois o sucesso fornecerá óptimos frutos para as metas de desenvolvimento do Milénio.

***CAPÍTULO IV: IMPACTO DA
COOPERAÇÃO EU-ACP NO
DESENVOLVIMENTO DOS PAÍSES
ACP – CONDIÇÕES E
POTENCIALIDADES***

4.1. O REFLEXO SÓCIO-ECONÓMICO DA COOPERAÇÃO ACP-UE NO DESENVOLVIMENTO DOS PAÍSES ACP (SUCESSO E CONTRASTE)

A situação sócio-económica de um número crescente de países ACP melhorou sensivelmente. Esta melhoria, por enquanto ainda frágil, poderá no entanto persistir e ter repercussões a nível de grupos, na medida em que for possível continuar a melhorar as políticas económicas. Contudo, os estudos económicos dos países ACP têm registado valores bastante mediocres e inferiores aos dos outros países em desenvolvimento. Estes resultados aplicam-se principalmente no caso de África, que é actualmente a região do mundo que se debate com mais dificuldades.¹¹¹

De acordo com o relatório do Banco Mundial 2009 o crescimento em África sofreu um aumento na ordem dos 3% em sete anos (3,1% em 2000 para 6,1 em 2007). Este aumento reflecte o resultado de políticas microeconómicas aprimoradas; preços favoráveis dos produtos básicos; aumento significativo de ajudas; fluxo de capitais e remessas. O desempenho económico foi acompanhado de melhorias na governação e de mais responsabilizações. A diferença entre o produto per capita de África subsariana e o dos outros países em desenvolvimentos têm vindo assim a aumentar progressivamente. Actualmente encontra-se na ordem de 1 para 4 e, caso a diferença entre as taxas de crescimento se venham a manter nos próximos quinze anos, passará a ser de 1 para 6.¹¹²

Neste contexto de pobreza, ilustrada por indicadores de rendimento, de saúde, nutrição, educação e do acesso à água potável muito carenciados, é especialmente preocupante. Considerando o indicador de pobreza mais utilizado, os níveis de rendimento ou de consumo per capita, o Banco Mundial estima que 1 300 milhões de pessoas vivem abaixo do limiar da pobreza¹¹³ nos países em desenvolvimento, das quais 515 milhões no Sul da Ásia e 220 milhões na África subsariana (estando o rendimento médio dos mais desfavorecidos 15% abaixo do limiar de pobreza).

Apesar dos progressos importantes alcançados (trabalhos do PNUD e do Banco Mundial, nomeadamente), continua a ser difícil compreender a realidade da pobreza e apreciar a sua dinâmica, atendendo à inexistência de dados fiáveis a longo prazo para o caso de muitos países. As estimativas disponíveis indicam que, de 1987 a 2003, a incidência global de pobreza parece ter-se mantido nos 39% na região da África subsariana, pois as melhorias por vezes nítidas registadas em

¹¹¹ O continente Africano é contido onde o nível de produção é mesmo baixo e a taxa demográfica em cada vez mais elevada são as duas variáveis que dificulta ainda mais os países africanos a saírem da pobreza

¹¹² Comissão Europeia, *O Livro verde a relação entre a União Europeia e os países ACP no limiar de século XXI*, Luxemburgo, 1997.

¹¹³ Definição de Banco Mundial, 1996. Para fins de comparação entre países, o limiar da pobreza foi estabelecido em 1 USD per capita e por dia (para as paridades de poder de compra de 1985), calculando a conversão em moeda nacional com base nas PPC revistas.

outros países (Nigéria, Gana, Tanzânia, Etiópia) foram contrabalançadas, por vezes, por um brutal agravamento.

Como sustenta o Livro verde, os níveis de educação e formação especializada melhoram em comparação com a situação, particularmente desfavorável, do início dos anos sessenta. Porém, em África a taxa de alfabetização dos jovens e mulheres subiu 67% em 2007 e a taxa de escolarização continuava a ser inferior ao dos países em desenvolvimento (36% da população faixa etária dos 6 aos 23 anos, não discriminando os níveis, para 47% no conjunto dos PVD, em 1990).

De acordo com o mesmo relatório, a esperança média de vida subia para os 52 anos de idade enquanto que a mortalidade infantil baixava (de 97 em 1993 para 89 em 2007, em cada 1000 nados-vivos), mas esses progressos foram inferiores aos de outras regiões em desenvolvimento. A percentagem da população de África que não tem acesso aos serviços de saúde continua a ser relevante (mais de 40%, para uma média de 20% nos PVD).

A África subsariana é a região do mundo onde o ritmo de crescimento demográfico é bastante elevado. As taxas actuais referem que a população duplicou entre 1992 e 2007. A aceleração da urbanização coloca problemas cada vez mais graves do ponto de vista das condições de vida, dificultando a gestão das infra-estruturas (escolas superlotadas, sobrecarga de serviços de saúde, quantidade e qualidade insuficientes de água, problemas de distribuição de água e electricidade). De acordo com as projecções recentes do FNUAP, no ano de 2015 perto de 20% da população africana residirá em cidades com mais de 5 milhões de habitantes, comparativamente aos 8% no ano de 1994.

A produção alimentar não permite satisfazer as necessidades da população, e esse défice estrutural está em risco de se agravar. Nos últimos quinze anos, a produção alimentar por cada habitante da África subsariana diminuiu 5%. Ao ritmo actual, o crescimento demográfico é demasiado rápido para que seja possível colmatar o défice alimentar num futuro próximo, principalmente nos países de baixo rendimento. Contudo, subsiste uma margem relativamente importante na exploração mais eficaz do potencial de produção agrícola destes países. Nestas condições, a dependência em relação à importação e à possibilidade de exportação de ajudas alimentares, é crucial.

A degradação do ambiente natural representa um travão cada vez mais importante no desenvolvimento económico-social.

Os grupos mais desfavorecidos são directamente afectados pelos efeitos da desflorestação e da sobre utilização dos solos. Os problemas de poluição da água e da atmosfera são cada vez mais graves nas zonas sobrepopoadas.

As exportações continuam a basear-se essencialmente na exploração primária dos recursos naturais, salva a excepção. A África subsariana começou a perder as suas quotas de mercado internacionais a partir dos anos oitenta até meados de 1993. Esta região do mundo, no seu conjunto, não tem atraído muito investimento estrangeiro directo, com algumas excepções. Em 1995, para um investimento total de 90 mil milhões de USD nos países em desenvolvimento, só 2 mil milhões se destinaram à África subsariana. Assim, o investimento estrangeiro que tende a ser a principal fonte de financiamento externo em inúmeros países em desenvolvimento, na África Subsariana representa apenas um pouco mais de 10% desses fluxos. No seu conjunto, esta região está actualmente marginalizada em relação ao sistema económico mundial, representando 2% do comércio internacional e menos de 1% do investimento estrangeiro directo.¹¹⁴

A persistência de importantes desequilíbrios macroeconómicos e, nomeadamente, de uma taxa de poupança muito insuficiente, num contexto de baixo crescimento, traduziu-se na acumulação de uma dívida externa que, para alguns países, é insustentável.

A África subsariana é a região de mundo mais endividada em termos relativos, com uma dívida que equivale a 270% das receitas de exportações e a 75% do PNB e com o atraso de pagamentos crónicos.¹¹⁵

Este balanço global oculta, no entanto, situações muito variáveis e, tal como acontece noutras regiões em desenvolvimento, as diferenças entre países africanos tendem a acentuar-se.

As perspectivas de evolução, para os próximos anos, sugerem ainda que a diferenciação entre os países que dão provas da sua capacidade de aplicação de políticas de desenvolvimento credíveis e os países que caíram no círculo vicioso da violência e da pobreza se acentuará cada vez mais. Os países abrangidos pelo o Programa Especial para a África¹¹⁶ tiveram nestes últimos anos um crescimento económico particularmente animador. Esta aceleração do crescimento esteve associada a uma progressão das exportações e a uma subida da taxa de investimento, que se aproxima agora dos 20% do PIB. O aumento do investimento privado é particularmente significativo, na medida em que se faz acompanhar de uma melhoria notável do clima económico desse país. Outro sinal positivo reside no facto de esta melhoria dos resultados económicos ter sido praticamente contínua desde que o SPA entrou em vigor, em 1987.

¹¹⁴ O investimento estrangeiro directo na África subsariana está concentrado nos sectores petrolíferos e mineiro e no sector do turismo. Até a data tem incidido num pequeno número de países Nigéria, Angola, Zâmbia, Namíbia, costa de marfim, Suazilândia). Nas Caraíbas, pelo contrário, o investimento estrangeiro aumentou sensivelmente desde o início da década de 1990.

¹¹⁵ Relatório Banco Mundial, *sobre Agricultura para o Desenvolvimento Mundial*, Washington, 2008.

¹¹⁶ O Programa especial para a África (SPA), para o qual são elegíveis os países de baixo rendimento e muito endividados, que tenham iniciado um programa de ajustamento estrutural apoiado pelo banco Mundial, abrangente actualmente cerca de trinta países, que representam 45% do PIB e 57% da população da África subsariana.

O baixo crescimento económico deste continente em relação às outras regiões em desenvolvimento pode estar relacionado com vários factores. Do ponto de vista económico é o resultado de uma taxa de investimento mais baixa, de um crescimento demográfico mais elevado e de uma menor progressão da produtividade de factores de produção. Relaciona-se por sua vez, com políticas económicas inadequadas e com um deficiente acesso aos mercados internacionais. É inegável que África tem sofrido as consequências de políticas económicas, caracterizadas por défices públicos elevados, taxas de câmbio sub-avaliadas, uma regulamentação excessiva dos mercados, distorções provocadas pelo proteccionismo, um sector público mal gerido, condições essas que provocaram um desinvestimento por parte do sector privado. Os factores externos tiveram também uma influência importante neste mau desempenho, devido à vulnerabilidade específica dos países ACP, às flutuações dos mercados dos produtos de base, à situação monetária internacional e às limitações pela dívida externa.

Aprofundando esta análise e tentando identificar os elementos que, a longo prazo, reduziram a eficácia das políticas de desenvolvimento de África, salientam-se dois tipos de factores: as desfavoráveis características estruturais e um conjunto de condições que apresentam um elevado grau de risco. A dificuldade na aplicação de políticas económicas válidas, o facto de os ajustamentos e as reformas serem aparentemente mais difíceis em África do que em outros locais, parecem estar associados à existência de handicaps iniciais como também de factores de instabilidade que continuam a prevalecer em África.

Entre os handicaps iniciais que se faziam sentir à data das independências (depois de deixarem de ser colonizados) e que parecem ter exercido uma influência persistente nas condições do desenvolvimento da África Subsariana, os baixos níveis de instrução, mesmo quando considerados relativamente ao nível do produto per capita, e um crescimento demográfico mais rápido do que o de qualquer outra região em desenvolvimento, criaram sem dúvida necessidades excessivamente importantes em comparação com as capacidades dos Estados.

Num plano diferente, o simples facto do espírito de iniciativa ser relativamente pouco corrente, explica hoje a fraca reacção da oferta a políticas mais favoráveis à iniciativa privada, após várias décadas de intervencionismo administrativo.

A África subsariana tem sido a região do mundo mais afectada pela instabilidade.

A instabilidade política, o enfraquecimento do Estado e a sua incapacidade para pôr em prática políticas de desenvolvimento a criminalização crescente das sociedades, a violência organizada e a proliferação de conflitos armados de um novo tipo, com as respectivas consequências nos planos

humanitário social, económico e ambiental, são algumas das características da evolução recente de vários países ACP.

As razões destas radicam em parte na herança dos regimes coloniais, caracterizados por um estilo de gestão muito centralizado e intervencionista e pela delimitação de fronteiras que nada tinha a ver com as afinidades sociológicas.

Resultam também das tendências autoritárias dos regimes políticos nas duas ou três décadas da independência, que foram reforçados pelos conflitos Leste-Ocidente, e de um exercício do poder que era muitas vezes colocado ao serviço de interesses particulares e de curto prazo. O mau funcionamento do serviço públicos, o peso excessivo do sector para-estatal, a deterioração das infra-estruturas e a dificuldades de mobilização das receitas públicas são outros tantos sintomas evidentes de disfuncionamentos acumulados.

Por outro lado, as condições climáticas criam dificuldades específicas, que se reflectem na instabilidade de uma produção agrícola cuja importância económica e social continua a ser grande. Instabilidades essas que estão na origem das condições climáticas desfavoráveis, das receitas de exportação, das transferências de ajuda pública e do fluxo de financiamento externo, que por sua vez, provocaram um défice monetário interno, a que só escaparam alguns países para além dos da zona de franco. Então a instabilidade política.

No que se refere as Caraíbas, à excepção do Haiti que está entre os países mais pobres do planeta, com um rendimento médio per capita de 230 USD, da Guiana e do Suriname, a maior parte dos países situam-se na categoria dos países de rendimento intermédio, alguns deles na fracção superior como Trinidad e Tobago (3 740 USD per capita) enquanto que Barbados pertence à elite económica da região¹¹⁷. Contudo, de uma maneira geral o crescimento económico desses países é demasiado baixo (desde 1990 o crescimento médio per capita do PNB tem sido inferior a 1% por ano) e a incidência da pobreza é elevada, que se agravou ainda mais em Janeiro do ano passado pelo terramoto que afectou as Caraíbas.

Os indicadores sociais revelam no entanto que, para os mesmos níveis de rendimento, a situação em matéria de saúde e de educação é mais favorável do que na África subsariana, o que constitui um reflexo dos progressos alcançados nas décadas anteriores, através da aplicação de políticas que atribuíam a prioridade a satisfação das necessidades básicas. Porém, nestes últimos anos, estas conquistas estão ameaçadas devido às pressões orçamentais, que afectaram especialmente algumas despesas sociais, no contexto dos esforços de estabilização macroeconómicos e do ajustamento estrutural.

¹¹⁷ As Baamas (11 500 USD) são caso extremo.

O investimento estrangeiro directo tem vindo a aumentar desde o início dos anos noventa na maioria dos países da Caraíbas, à excepção dos mais pobres, como consequência da melhoria das políticas económicas. Contudo, estão longe de existir condições de diversificação das actividades do sector privado e a dependência em relação a alguns produtos agrícolas (essencialmente banana, açúcar e arroz) continua a ser acentuada. O carácter insular dá especial ênfase aos factores climáticos e aos fenómenos naturais, aumentando consideravelmente o custo por habitante das infra-estruturas económicas e sociais.

Em relação aos oitos Estados ACP do Pacífico, formam um topo relativamente homogéneo. O país mais importante, a Papuásia Nova Guiné, representa 70% da população total do grupo, ou seja, um pouco mais de 5 milhões de habitantes, ao passo que o mais pequeno, Tuvulu, tem menos de 9 000 habitantes. As diferenças do nível de vida são também consideráveis nesta região, com rendimentos per capita que vão de 710 USD em Kiribati a 2 130 USD nas Fiji. O carácter insular e as reduzidas dimensões destas economias torna-as muito vulneráveis aos factores externos: estão muito dependentes das trocas comerciais e muito expostas às catástrofes naturais (ciclones, etc).

A constatação da crescente diversidade nas condições económicas, sociais e políticas vigentes nos Estados ACP sugere a divisão do grupo em várias categorias de países. Com base na realidade actual, é efectivamente possível estabelecer uma distinção entre: (i) países que se encontram numa situação de perturbação política e económica grave. Costa de Marfim, Guiné, o Sudão, o Zaire e a Guiné-Bissau integram-se nesta categoria; (ii) países que iniciaram reformas e não conseguiram colher os respectivos frutos, em termos de crescimento acelerado, e que acabaram por estagnar; é actualmente o caso da maioria dos países da África Subsariana; (iii) países em emergência que deram provas neste últimos anos, uma certa capacidade de gestão das necessárias transformações e cujas perspectivas de crescimentos parecem ser hoje melhores (pólo costa do Marfim/ Gana/ Mali/ Burkina Faso, Uganda, Namíbia). Nas Caraíbas, a Jamaica, Trindade e Tobago, a República Dominicana aceleram o processo de reforma, com vista á adesão ao acordo de comércio livre norte-americano. No Pacífico, a PNG participa desde 1989 no processo de liberalização empreendido no âmbito da APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*) Há também nos ACP *succes stories* excepcionais: Botsuana e a Maurícia.

Embora esta tipologia possa ser útil em termos de análise, será conveniente sublinhar os seus limites do ponto de vista das implicações para a política de cooperação. Estas categorias são efectivamente muito instáveis e, a longo prazo, a situação alterou-se brusca e radicalmente, em numerosos países africanos. Por exemplo a Costa do Marfim ou a Nigéria, onde a agitação política interrompeu brutalmente as reformas em curso. Por outro lado, alguns países que atravessam um

longo período de recessão incluem-se hoje entre os exemplos de reformas bem sucedidas: Gana e o Uganda são alguns desses casos.

Neste contexto é indispensável formular um diagnóstico global das dificuldades com que os países ACP se têm confrontado e continuam a confrontar-se.

Estes factores de instabilidade económica são agravados por uma grande instabilidade política, que afecta em muito o contexto para o investimento e desenvolvimento da actividade económica. A falta de transparência na gestão dos assuntos públicos, a ganância e o clientelismo das elites que detêm o poder reduziram a capacidade dos Estados para assumirem as suas responsabilidades. Os problemas de “governança” comprometem os esforços do desenvolvimento social que exigem continuidade política e uma visão a longo prazo. Contribui assim, para um atraso nos efeitos de ajustamento estrutural, na medida que alimentam os receios dos investidores.

A instabilidade política, o enfraquecimento do Estado, a sua incapacidade para pôr em prática políticas de desenvolvimento e a proliferação de conflitos armados de um novo tipo¹¹⁸, com as respectivas consequências nos planos humanitários, social económicos e ambiental. Todos estes factores contribuíram para um aumento do défice deste grupo de países ACP, particularmente em África.

Estas razões radicam em parte na herança dos regimes coloniais, caracterizados por um estilo de gestão muito centralizado, intervencionista e pela delimitação de fronteiras. Contudo, com menos peso devido ao longo período de tempo que esses povos estão a conduzir os seus próprios destinos.

Resultam também das tendências autoritárias dos regimes políticos nas duas ou três primeiras décadas da independência, que foram reforçados pelo conflito Leste-Occidente (guerra fria), e de um exercício do poder que era muitas vezes colocado ao serviço de interesses particulares. O mau funcionamento dos serviços públicos, o peso excessivo do sector para-estatal, a deterioração das infra-estruturas e a dificuldades de mobilização das receitas públicas são outros tantos sintomas evidentes do disfuncionamento acumulado, como a pobreza.

A crise económica desencadeada, no início da década de 1980, pela descida dos preços das matérias-primas, subida dos preços do petróleo e pelas perturbações monetárias internacionais, reduziu as receitas do Estado e o valor real das remunerações da riqueza. Este facto deu origem a um deslize, no sentido das actividades informais, mas contribuindo também para um desenvolvimento sem precedentes de fraude e de tráficos ilícitos, que se inserem actualmente nas redes internacionais.

¹¹⁸ Seis países, cuja população total ascende a 60 milhões de almas, ou se , 115 da população da África subsariana, sofrem actualmente os efeitos de guerras civis.

Foi neste contexto que três novos factores contribuíram, nos últimos anos, para o enfraquecimento das estruturas governamentais e para os fenómenos de desintegração social.

As primeiras tentativas do ajustamento de reformas económicas, empreendidas no início dos anos oitenta, evidenciaram problemas de natureza muito diferente do que se previa inicialmente. Foi assim que as primeiras intervenções que procuravam, nomeadamente, reduzir as dimensões do sector público e diminuir os défices dos serviços públicos, contribuíram para minar as bases económicas e sociais do estado e consequentemente, a sua autoridade e legitimidade política. De uma maneira geral, o apoio externo às reformas económicas teve consequências importantes e imprevistas no plano político.

De acordo com o livro Verde a transição para a democracia, iniciada nos países ACP paralelamente ao fim da guerra fria, tem sido particularmente difícil. O processo de democratização ainda não foi acompanhado pelo reforço do Estado de direito. Na África subsariana, nomeadamente, a inexistência de modelos de organização política e social que possam dar resposta às exigências da situação actual é igualmente manifesta. O estilo de governação está ligado ao tipo de funcionamento das sociedades africanas, onde o conceito do grupo predomina sobre o de indivíduo. Por outro lado, os interesses particulares do grupo que conquistou e detém poder, sem partilha ou aceitação do princípio da alternância (o caso da Costa do Marfim), sobrepõem-se com frequência ao interesse geral. Isto não facilita a tarefa do Estado, que deve fomentar o progresso económico e social, num contexto económico mundial cada vez mais concorrencial, onde é imperativo o respeito pelos princípios democráticos reconhecidos pela comunidade internacional. O regresso ao poder por via eleitoral, das antigas elites dirigentes de inúmeros países, ilustra esta dificuldade num contexto de reformas económicas e de ajustamentos orçamentais que, a curto prazo, implicam custos sociais, frustrando assim as expectativas da população. Esta situação contrasta com a experiência europeia do pós-guerra, em que o progresso social e a criação de sistemas sociais muito desenvolvidos tiveram o significado de uma resposta política, face à necessidade do reforço da democracia.

Contudo surgem também sinais positivos, na medida em que a realização de eleições; a maior liberdade de imprensa; a criação de estruturas consultivas que permitem dar voz ao sector privado; as comunidades de base; as organizações de mulheres e as ONG, possibilitam o debate e constituem etapas importantes para uma gestão mais transparente. A forte exigência, das sociedades dos países ACP, no sentido de um desenvolvimento mais participativo e mais respeitador dos direitos dos indivíduos constitui um importante factor de mudança.

As dificuldades de gestão política manifestaram-se em graus muito diferentes nos diversos países. Porém, alimentam um sentimento generalizado de incerteza, que não só se faz sentir nos

países afectados pelas perturbações mais graves como também tende a minar a confiança, pelo menos no caso da África subsariana. Este “défice de confiança” contribui em grande medida para a instabilidade e para o baixo nível de investimento em África, ao mesmo tempo que põe em causa a legitimidade da ajuda para o desenvolvimento.

4.2. A EFICÁCIA DA BOA GOVERNAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAÍSES ACP

A grande parte do subdesenvolvimento dos países ACP pode ser explicada pela má governação.¹¹⁹ Sem dúvida que este fenómeno é muito frequente na maioria dos países ACP, especialmente em África. Certo é que, nenhum país pode desenvolver-se por mais recursos que detenha, sem que haja uma boa governação.

A boa governação, de acordo com várias definições, refere-se por conseguinte, a gestão transparente e responsável do conjunto dos recursos de um país para efeitos de desenvolvimento económico e social equitativo e sustentável. Neste sentido, os recursos de um englobam os recursos humanos (conhecimentos, competência e capacidades), os recursos naturais e os recursos económicos e financeiros internos e externos, incluindo os recursos da ajuda ao desenvolvimento.¹²⁰

Contrariamente, a má governação é uma triste realidade no espaço ACP suficiente para arruinar toda potencialidade que um país possa ter, quer dos recursos internos como dos que são provenientes dos parceiros internacionais. Por isso o seu combate deve merecer a prioridade nos esforços ao desenvolvimento de qualquer país. Aliás, como a própria experiência demonstrou, sem uma boa governação as iniciativas para o desenvolvimento sofrem um efeito muito limitado o que torna extremamente difícil garantir os objectivos dos quais foram preconizados.

De acordo com a comunicação da comissão europeia ao conselho e ao Parlamento Europeu, a gestão dos assuntos públicos representa geralmente o exercício do poder político, económico e administrativo no âmbito da gestão dos assuntos de um país. Neste sentido, a boa governação reflectir-se-á numa gestão pública transparente, responsável, participativa, equitativa e respeitadora dos direitos humanos e do Estado de Direito. Abrange, portanto, todas as actividades do Estado no âmbito das suas relações com a sociedade civil, do seu papel na criação do contexto propício ao serviço do desenvolvimento económico-social e da sua responsabilização pela repartição equitativa dos recursos.¹²¹

¹¹⁹ É verdade que, os países africanos não têm um numero significativo de recurso humanos qualificados, mas são suficientes para proporcionar para o desenvolvimento por isso o grande entrave para o desenvolvimento, deste continente é corrupção e má gestão das coisas públicas.

¹²⁰ Comunicação da UE sobre a boa governação, 1998, p. 17.

¹²¹ Idem, p. 26.

Sustenta ainda que, a boa governação inclui simultaneamente uma dimensão política, relativa ao comportamento do Estado na sua acção estritamente política, e uma dimensão institucional, relativa à gestão económica e social dos recursos.

Uma governação eficaz requer uma sólida gestão financeira, mecanismos eficazes de prevenção e um controlo contra a corrupção e fraude, aspectos estes que raramente se encontram nos países ACP. A promoção da transparência da responsabilização, a participação no processo de tomada de decisão também desempenha um papel fundamental. Nomeadamente, através do papel do parlamento, de um sistema judiciário independente, de instituições de auditoria e de um reforço da capacidade reguladora do Estado, e com o intuito de criar um enquadramento favorável às empresas, que permita tirar maior partido possível dos recursos internos e atrair os investimentos nacionais e estrangeiros e uma aposta na formação de recursos humanos de acordo com as necessidades de cada país, merecem uma especial atenção para os Estados ACP.

É importante sublinhar que a exigência da boa governação consta na relação ACP-UE desde a quarta Convenção de Lomé, de acordo com o artigo 5º, que refere igualmente a boa governação entre os objectivos da cooperação, com vista a um desenvolvimento equitativo e sustentável.

No referido artigo, a boa governação está associada aos objectivos de respeito pelos direitos humanos, pelos princípios democráticos e pelo Estado de Direito. Contrariamente a esses objectivos, a boa governação não figura entre os elementos essenciais da Convenção. “ A política de desenvolvimento e a cooperação relacionar-se-ão estreitamente com o respeito e o gozo dos direitos humanos fundamentais, bem como com o reconhecimento e a aplicação de princípios democráticos, a consolidação do Estado de Direito e a boa governação”.¹²²

A noção de boa governação permanece implícita num contexto político e institucional respeitador dos direitos humanos, nos princípios democráticos e no Estado de Direito. Contudo, tem especificamente em conta o papel dos poderes públicos na gestão dos recursos e, simultaneamente na promoção de um ambiente favorável às iniciativas económico - sociais e nas decisões em matéria de repartição dos recursos.

A boa governação implica portanto, a existência de instituições competentes eficazes que respeitam os princípios democráticos. Esta noção vem, completar os objectivos de democratização no domínio da gestão de recursos.

Uma gestão transparente e responsável dos recursos dos países ACP, na perspectiva de um desenvolvimento equitativo e duradouro, inclui quatro dimensões que estão associadas e se complementam com os princípios democráticos. Estas são: a equidade e o primado do direito, no

¹²² Convenção de Lomé IV revista, nº 1, segundo parágrafo do artigo 5.º.

domínio da gestão e da repartição dos recursos que implicam um sistema judicial independente e acessível, que garanta a todos os cidadãos um acesso mínimo aos recursos, reconhecendo-lhe o direito de agir contra as desigualdades. No âmbito específico da gestão dos assuntos públicos, esta dimensão diz respeito, designadamente ao quadro jurídico e regulamentar de forma a que este último tenha um carácter incentivador em relação às iniciativas e investimentos do sector privado; a capacidade institucional, para gerir os recursos do país de maneira eficaz tendo em vista o desenvolvimento económico - social e, por consequência, para definir, executar e controlar políticas que respondam às necessidades das populações. Estado e as instituições de sociedades civil devem ser capazes de realizar um modelo equitativo de desenvolvimento, de garantir uma exploração racional de todos os recursos em benefícios do interesse geral. O desenvolvimento das capacidades das instituições públicas e privadas é essencial, dado que condiciona directamente o desenvolvimento económico – social; a transparência, na organização de procedimentos e mecanismos de controlo eficazes, em matéria de gestão e de repartição dos recursos, que implica uma boa gestão que seja visível e sujeita a controlo. Constitui, igualmente, um factor importante de confiança entre os diferentes agentes do desenvolvimento, bem como uma garantia da integridade das instituições; a participação dos cidadãos nos processos de decisão relativamente à gestão e efectivação dos recursos, é fundamental. Essa participação deverá permitir a concertação dos diferentes agentes de desenvolvimento em relação a todas as decisões importantes. Esta dimensão refere-se também à participação da iniciativa privada por parte das empresas e da sociedade civil com vista ao desenvolvimento.

A má governação pode ser considerada como o primeiro obstáculo do desenvolvimento. Poderá resultar da corrupção, abuso de poder ou irregularidades a nível dos processos de decisão, com vista a extrair benefícios ou vantagens indevidas, em especial: nos critérios de selecção dos projectos de desenvolvimento, que poderão não estar directamente ligados a objectivos de desenvolvimento, nem ao interesse geral, mas a interesses específicos. Provocando assim uma inadequação entre os objectivos e as acções. A corrupção provoca em primeiro lugar um aumento dos custos, ou até um desvio dos recursos; um aumento dos custos das prestações e dos preços excessivos que sobrecarregam os recursos internos e externos das economias, aumentam assim proporcionalmente a dívida e diminuindo a eficácia da cooperação. Tal implica que os preços excessivos ilícitos venham a ser, em última análise, suportados pelos cidadãos (preços mais elevados, imposições, perda ou diminuição do serviço público, etc).¹²³

¹²³ Comunicação da Comissão ao conselho e ao parlamento sobre a política anti-corrupção da União (COM(97) 192 final de 21.5.1997).

A corrupção resulta inevitavelmente de um sistema económico que privilegia o lucro imediato, o arbitrário e os interesses particulares. Destrói qualquer meio de transparência, de equidade, de estado de Direito ou de participação; a corrupção desincentiva também os investidores privados nacionais e internacionais, ocasionando custos de transacções elevados e não dando qualquer garantia sobre a segurança dos respectivos investimentos. Constitui um obstáculo às reformas, à abertura e à liberalização da economia, na medida em que serve interesses que se opõem à redução dos controlos económicos e dos monopólios. Obviamente, o enfraquecimento da função pública abre a porta ao poder corruptor do crime organizado.

A corrupção constitui um problema “horizontal” de uma boa governação, na medida em que mina todas as dimensões. Por isso, deve constituir um domínio de acção prioritário.

Um país que se depara com uma má governação, irá contaminar o seu desenvolvimento. Se todos os sectores para o desenvolvimento funcionam bem e quando o poder político cumpre com os seus deveres. Na medida em que aparecem fragilidades institucionais, instabilidade que pode provocar o conflito político, regional ou tribal e, essa por sua vez cria dificuldades em atrair investidores nacionais e estrangeiros que são indispensáveis para o desenvolvimento do sector agrícola. Nesta linha de pensamento, o primeiro desafio de qualquer país é erradicar a corrupção para que existam bases que assentem no processo de desenvolvimento.

Por outro lado, é essencial que haja uma população instruída, com as necessidades básicas colmatadas, para o país se desenvolver e sair da pobreza. Como sustenta a UE o crescimento económico deve ser socialmente inclusivo para que os benefícios dos desenvolvimentos se façam sentir de forma duradoura. O que significa que deve haver coerência e equilíbrio entre as políticas, nomeadamente na redução das desigualdades através da criação de rendimentos, de empregos dignos e produtivos e da manutenção da paz.

Naturalmente, que sem estes factores a cooperação não conseguirá alcançar as suas metas de desenvolvimento.

4.3. A IMPERATIVIDADE DO DESENVOLVIMENTO NO SECTOR AGRÍCOLA DOS PAÍSES ACP PARA UM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.

A Aposta no sector agrícola, para o crescimento dos países em via de desenvolvimento, não deve ser uma opção mas sim uma necessidade dada ao especial poder deste sector para impulsionar a economia e garantir a segurança alimentar destes países.

O desenvolvimento da agricultura continua a ser um desafio primordial para os países em vias de desenvolvimento, onde 75% depende directa ou indirectamente da agricultura. Calcula-se que a produção deva aumentar 70% para poder alimentar a população mundial que, segundo as previsões

das Nações Unidas, deverá atingir os 9 mil milhões de pessoas em 2050. A fome afecta o desenvolvimento humano, estabilidade social política e as perspectivas de consecução de ODM.¹²⁴

Segundo o livro verde «sobre as relações entre a União Europeia e os países ACP no limiar do século XXI», o desenvolvimento e a segurança alimentar são indissociáveis; a experiência mostra-nos que a reforma no sector agrícola e a capacidade de alimentar a população do país são uma condição prévia para o desenvolvimento em geral e para a redução da pobreza. É relevante dizer que para a maioria da população pobre dos países ACP a agricultura é a principal actividade económica.

Como já referimos, devido à fraca indústria para competir com os países industrializados, os países ACP têm que optar por uma estratégia de desenvolvimento de acordo com as necessidades e capacidades internas a fim de solucionar o problema da fome que infelizmente continua a ser uma preocupação sem resposta nos países em vias de desenvolvimento.

É incontestável, que os países ACP para resolverem os seus problemas têm que desenvolver o sector agrícola. A experiência do passado justifica claramente o porquê deste sector só por si contribui em grande escala na melhoria das condições de vida da população e no crescimento económico.¹²⁵

A garantia de grande parte do sucesso da cooperação UE-ACP está neste sector que muitas das vezes os responsáveis políticos não cuidam como deviam, por isso é urgente que as organizações internacionais, ONG, nomeadamente a UE-ACP, que têm uma relação especial tomem as iniciativas necessárias para fazer com que haja um progresso significativo para um mundo mais equitativo. O passado já demonstrou a necessidade de fazer face a este desafio de uma forma global, tendo em conta toda uma cadeia de procedimentos, tais como: a investigação, formação dos agricultores, o acesso à terra, a adubos adequados, a métodos de irrigação, a transportes para os mercados, acesso aos mercados internacionais, armazenamento, financiamento, bancos, seguros e capacidades de transformação. A investigação e a inovação, são essenciais para adoptar estratégias adequadas às necessidades e prioridades dos beneficiários, e podem desempenhar um papel fundamental, permitindo uma melhoria decisiva no crescimento económico e na segurança alimentar. A UE, que possui uma vasta experiência em matéria de agricultura sustentável em diversas condições, pode contribuir e muito para realização deste progresso.

Os dois parceiros deverão assim optar pela utilização do sector agrícola como a base de todo o processo de desenvolvimento. Este objectivo só pode ser alcançado com os esforços conjuntos, ou

¹²⁴ Relatório das Nações Unidas sobre o desenvolvimento mundial Washington, 2003. p38.

¹²⁵ A maior parte dos países ACP encontra a sua ocupação neste sector, por além de dar alimento, emprego e a contribuição para Produto Interno Bruto.

mediante a melhoria e o reforço da colaboração das organizações internacionais com outros países doadores. A cooperação, em parceria poderia centrar-se, entre outros, na investigação e inovação, orientadas para a procura, de uma governação de cadeias de valores, bem como mercados regionais agrícolas e alimentares, empregabilidade e crescimento económico.

Apesar do fraco desenvolvimento do sector agrícola nos países ACP, a agricultura tem um grande potencial para estimular o crescimento generalizado dos países em vias de desenvolvimento.

4.4. INTEGRAÇÃO REGIONAL DE ACORDO COM A REALIDADE DOS PAÍSES ACP E AO SERVIÇO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO COMÉRCIO.

A integração regional dos países ACP é uma preocupação da União Europeia, desde a primeira convenção de Lomé, através do apoio às numerosas cooperações regionais.¹²⁶ A ajuda foi progressivamente unificada no âmbito do objectivo geral de reforço da integração económica. A união europeia conseguiu uma sociedade pacífica e próspera e expandir-se geograficamente graças à integração progressiva dos seus mercados, do ponto de vista jurídico, económico, financeiro, político e fiscal. A atenção especial atribuída às infra-estruturas, em termos de transportes, telecomunicações e energia, permitiu o desenvolvimento do comércio e a expansão do crescimento. Muito cedo os países europeus perceberam que a chave para o crescimento e para o desenvolvimento reside num mercado regional integrado e dinâmico.

Mais do que nunca, os países ACP para impulsionar as suas economias e avançar no progresso e na integração da economia, precisam de uma inclusão regional. Mas, a conjuntura desses países e a realidade dos outros impõem uma integração muito diferente da Europa, pois, as condições iniciais são muito distintas na medida em que os seus mercados não estavam bem integrados na altura de competirem com as outras regiões desenvolvidas. A Oxfam alertou para o facto de se abrirem os mercados ACP à importação da UE sem esses estarem previamente consolidados. Tal poderá prejudicar, em vez de reforçar, os actuais esforços de integração regional. Contudo, a integração económica regional constitui uma etapa indispensável para o sucesso.¹²⁷

¹²⁶ Comissão Europeia Livro Verde « sobre as relações entre a União Europeia - ACP no limiar do século XXI» Luxemburgo 2007p23.

¹²⁷ OXFAM-« Unequal Partners: How EU.ACP Economic Partnership Agreements (EPAs) could hard the development prospects of many of the world's poorest countries»

CONCLUSÃO

A cooperação ACP-UE resultou da convicção que dominou os anos 50 e 60, de que os problemas dos países em vias de desenvolvimento se resolveriam pela ajuda pública. Na década de 70 impôs-se a ideia de que a satisfação das necessidades básicas das populações seria o motor para o desenvolvimento e para uma nova ordem económica mundial. Nos anos 80 e 90 multiplicaram-se as relações Norte e Sul em resposta à crise de petróleo que se sentia nos países industrializados, às reivindicações do grupo 77 para a implementação da Nova Ordem Económica Internacional com o objectivo de promover o desenvolvimento dos países em vias de desenvolvimento.

É neste contexto que os países Europeus e os de África, Caraíbas e Pacífico decidiram cooperar para a prosperidade dos países ACP. Passadas três décadas desta relação nesta investigação conclui o seguinte.

A cooperação ACP- UE, apesar de ser um modelo no âmbito da relação Norte-Sul não conseguiu responder até à presente data às expectativas de desenvolvimentos dos países ACP. À excepção de alguns, continuam a ser os países menos desenvolvidos do mundo com graves dificuldades. Tais como: a instabilidade política, o aumento da dívida externa que é praticamente não reembolsável, a insuficiência de investimentos estrangeiros produtivos, a má governação, a falência dos Estados, a fraqueza do mercado interno, os resultados ainda incipientes da integração regional, e as dificuldades de inserção na economia mundial. A estes problemas acrescem também, o aumento da pobreza, a diminuição dos níveis de vida, doenças, fome, guerra, miséria, menos educação, habitação e liberdade de expressão. Efectivamente o seu desenvolvimento tem sido desfavorável e os esforços têm resultados insuficientes ou mesmo infrutíferos em geral.

Veremos que o sector agrícola tem um poder especial na diminuição da pobreza e no crescimento económico, como é evidente em muitos países emergentes, e é sendo indiscutível o seu papel relevante no desenvolvimento da própria Europa. Torna-se decepcionante verificar que durante estes períodos da cooperação, não conseguiu cumprir o mínimo dos objectivos para o espaço ACP. Mínimo este que passa por colmatar as necessidades básicas das suas populações.

Entre as várias razões que podemos apontar como sendo as responsáveis destes resultados, destacam-se: a instabilidade política, a corrupção, a política de cooperação inadequada com as realidades dos países beneficiários, a falta de produtividade, criatividade, clientelismo e injustiça.

Os dois parceiros, que têm mútuos interesses, têm tentado um espaço de diálogo sem no entanto os governos dos países ACP conseguirem uma melhoria significativa nas condições de vida das suas populações, desejo que tinham manifestado na assinatura dos acordos. Nos nossos dias, as interdependências nos domínios da economia, da política, da demografia e do ambiente, a menor dependência em matéria-primas, do Norte em relação ao Sul, a crise económica, a gradual perda das vantagens do Sul em termos de mão-de-obra e à viragem do norte em prol dos países do Leste

européu, emergem novos factores estratégicos nas relações Norte-Sul que contribuirão, certamente, para a definição dos contornos da nova ordem internacional do século XXI. Esta nova era explicará, provavelmente, as actuais hesitações no processo de ajuda pública ao desenvolvimento, prevendo-se, por isso, que nela se venham a introduzir alguns ajustamentos quanto à definição do modelo de cooperação e os sectores a eleger como prioritários assim como as metodologias a utilizar na sua execução.

É importante que os países desenvolvidos continuem a cooperar para o desenvolvimento dos países de Sul a fim de erradicar ou aliviar as ameaças migratórias, ambientais e o terrorismo porque neste mundo globalizado, essas ameaças só podem ser vencidas coadjuvando os esforços para um mundo próspero e minimamente justo.

Durante 2000 – 2007 que é uma fase de transição ou de preparação para a integração cabal APE a agricultura tem contribuído para o avanço de muitos países ACP, aliás, como sempre tem contribuído, mas essa contribuição podia ser muito mais sustentável se houvesse um verdadeiro empenho de ambas as partes, particularmente dos governantes dos países ACP.

Mas uma coisa é certa, o progresso dos Estados ACP depende de uma verdadeira aposta neste sector que é a sua principal fonte de alimento, emprego, crescimento económico desses países e o seu impacto no ambiente que é um problema comum de século XXI. A formação dos recursos humanos também deve merecer especial atenção nesta cooperação. Por outro lado o APE deve ser uma parte integrante porque é importante equacionar as capacidades da produção dos países ACP e repensar as regras OMC entre os países de Norte e Sul dada a grande desigualdade relativamente ao nível de desenvolvimento.

Consciente de que o desenvolvimento dos ACP não depende só dos próprios, pois grande parte dos seus problemas de subdesenvolvimento tem que ser resolvidos pelos seus povos.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

Acordo o Cotonou, Jornal oficial das Comunidades Europeias, Serie L, n.º 317,15 de Dezembro 2000.

AFONSO, Maria e Manuela, *Cooperação para o Desenvolvimento: Características, Evolução e Perspectivas Futuras*, Lisboa, CIDAC, 1995.

ANDRADE, Isabel, *Ajuda Pública ao Desenvolvimento: Contributo Real para o Desenvolvimento dos Países da África Subsariana*, Dissertação Mestrado, Lisboa, ISEG, 2003.

ANTUNES, P., *A Convenção de Lomé e Diferenciação dos Países ACP*, Dissertação de Mestrado, Lisboa, ISEG, 1997.

BESSA, Marques, *Olhar de Leviathan: Uma Introdução à Política Externa dos Estados Modernos*, Lisboa ICSP-UTL, 2001.

BILAL, Sanoussi e Katheen Van Hove, an overview of the ACP-UE negotiations: issues and timeframe, texto apresentado no seminário internacional da CTA “Meeting the challenge of effective ACP participation in agricultural trade negotiations: The role of information and Communication”, Bruxelas, 2002.

BILAL, Sanoussi e RAMPA Francesco. Alternative (to) APE : Possible scénários for the future ACP trade relations with the UE, ECDPM Policy Management report 11, Maastricht ECDPM, 2006.

BILAL, Sanoussi e Roman Grynberg, “APE make sense only if they development: A broad overview” em BILAL, Sanoussi e Roman Grynberg eds., *Navigating NEW Waters: A reader on ACP UE trade*, Londres: Commonwealth secretariat, 2007.

BILAL. Sanoussi e Francesco Rampa, *The Development Dimension of APE and International AID for Trade*, Trade Negotiations insights, Vol, 4, No. 6, 2005.

CARLNAES, W., How should we study the foreign policies of small european state, in *Revista Nação e Defesa*, nº 118, Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2007.

CARVALHO, José António Sequeira, *La politique de coopération au développement de L’union Européenne a l’égard des pays ACP : réflexions sur les axes stratégiques d’interventions*, Textos de Apoio ao Mestrado em desenvolvimento e cooperação Internacional2 nº1, Lisboa: UTL, ISEG, CESA.

CHRISTOPOLOS S., “L’Avenir de la Politique Européenne de Développement, l’Année Charnière Entre Deux Époques”, *Le courrier ACP-UE*, n.º 154, Bruxelles, 1995.

CIUSSY J., “L’appui de l’Union Européenne aux Ajustements Structurels” in. *GEMDEV, La Convention de Lomé en Question*, Paris, ed. Karthala, 1998.

COELHO, Jorge Castro, *A integração das políticas e Ambientais Como condição Indispensável para o desenvolvimento Agrícola sustentado*, Évora Gabinete de Investigação de Acção Social do Instituto superior económico e Social nº25, 2005.

COLLIER, Paul e tal., “L’Avenir de Lomé: Que L’Europe pour la croissance de l’Afrique”, in : *politique Etrangere*, Paris, IRIS-Institute de Relations Internacionales et Stratégiques, 1997.

Comissão Europeia «Relatórios Anuais sobre a política de desenvolvimento da Europeia e a implementação da ajuda externa», Bruxelas 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 e 2007.

Comissão Europeia, *Agricultura e Ambiente*, (Bruxelas), Direcção-Geral da Agricultura, 2000.

Comissão Europeia, *Compêndio sobre Estratégias de Cooperação*, Luxemburgo, 2000.

Comissão Europeia, Direcção Geral da Agricultura – *Agricultura e Ambiente*, Bruxelas, Leguem de Lacroix , 2000.

Comissão Europeia, *Livro Verde sobre as Relações entre a União Europeia e os Países ACP no Limiar do Século XXI*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1997.

CONVENCION ACP – CE DE LOMÉ, *Rapports Annuel*, Bruxelas du Comité ACP- CE de la Coopération pour le financement du développement. 1992, 1993, 1993, 1994, 1996, 1997, 1998, 1999.

CORDOVIL, Francisco, *A Política Agrícola e Rural Comum e a união Europeia*, Cascais, Principia, 2004.

Direcção Geral da agricultura *Reforma da PAC: Sector vitivinícola*, (Bruxelas) Comissão Europeia, 2001.

Fernandes, Carlos Roma, *As Relações Europa e Terceiro Mundo: Interdependência à Lomé*, Lisboa, Pórtico, 1985.

FERREIRA, Maria João Militão, *Política Externa Europeia: Uma Reflexão Sobre a União Europeia Como Actor Internacional*, Lisboa, ISCSP, 2005.

FERREIRA, P.M, “As Bases Para Uma Nova Relação”, in: *O Mundo em Português*, ano I, nº6.2000

FRAZÃO, José, *A Agricultura e o Desenvolvimento Rural*, Lisboa, ISEG, 2000.

GABAS J-J., e SINDZINGRE A., “Les Enjeux de L’Aide dans un Contexte de Mondialisation”, in : GEMDEV, *Le convention de Lomé en question*, Paris, ed. Karthala, 1998.

GABAS, J-J *L’Union Européenne et les Pays ACP, Un Espace de Coopération à Construire*, Paris, GEMDEV, 1999.

KARVE, D.G. *A Agricultura Numa Economia em Desenvolvimento*, 2ª Edição, Lisboa, Prelo,

1977.

L' Afrique Peut-elle Revendiquer sa Place dans le 21 ème Siècle, Banco Mundial Washington, 1999.

L' Europe et l'Afrique : le maillon manquant", in. *Politique Africaine*, vol. 49, Paris, Karthala, 1993.

MACGRATH, Kevin "O Desenvolvimento Humano e os Direitos do Homem" in: *Direitos Humanos e Desenvolvimento*, Lisboa, CIDAC, 1992.

MARTENSEN, Jan, "Mensagem do Secretário-Geral das Nações Unidas" in: *Direitos Humanos e Desenvolvimento*, Lisboa, CIDAC, Setembro de 1992.

MEDEIROS, E. R. *Blocos Regionais de integração Económica no Mundo*, Lisboa, ICSP-UTL, 1998.

MORREIRA, Adriano, *A comunidade internacional em mudança*, Lisboa, 2007.

NETO, A. M, "Depois de Lomé, o acordo de Cotonou", in: *Cadernos de Economia*, n.º 52, Lisboa, 2000.

O Diálogo Europa-Sul", Bruxelas, Comissão Europeia, 1993.

OPPENHEIMER, Jochen, *Agricultura e Desenvolvimento volume II 1994*.

PEREIRA, José Silva; - " ACP-África, Caraíbas e Pacífico – IV Convenção de Lomé" ; Ministério do Comércio e Turismo, Direcção Geral do Comércio, Março 1995.

PINHEIRO, João de Deus, *As relações EU/ACP no Terceiro Milénio*", Lisboa, in: ELO – Cooperação e Desenvolvimento, 1997.

PINHEIRO, João de Deus, *Prioridade para a Cooperação União Europeia*, CP, Lisboa, ISEG, 1995.

PINHEIRO, João de Deus" *A Convenção de Lomé e Perspectivas para o futuro*" Lisboa, in: ELO – Cooperação e Desenvolvimento, Lisboa, 1997.

PINTO, Catarina Vaz, *Manual de Acesso aos fundos comunitários para a Cooperação* – Ed. ELO- Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Económico e a cooperação Lisboa, Setembro, 1992.

Relatório de Banco Mundial, *Sobre Agricultura para o Desenvolvimento Mundial*, Washington, 2008.

RIBEIRO Sérgio Ferreira, *Agricultura, Reforma Agrária e desenvolvimento Económico*, Lisboa ISEG, 1977.

SANTOS, Victor Marques dos, *Introdução à Teoria das Relações Internacionais. Referência de Enquadramento Teórico-analítico*, Lisboa, ISCSP/UTL, 2007.

Seminário o Desenvolvimento Rural no Contexto da Agenda 2000 – Lisboa, Direcção Geral de Desenvolvimentos Rural, 1998.

SÊRRO, Ana Maria Lourenço, *A cooperação ACP-EU, o Papel do CDI no Tecido Empresarial*, Lisboa, Universidade Moderna, 1997.

SILVA A., GOÇALVES A., OPPENHEIMER J., ESTEVES M., DIAS M., GREGÓRIO M., *A Cooperação Portuguesa: Balanço e perspectiva a luz da adesão à CEE e do alargamento da Convenção de Lomé*, 3.^a Ed., Lisboa, Instituto de para o Desenvolvimento, 1996.

SILVA, António, “Ajuda Pública ao Desenvolvimento, a Convenção de Lomé e a Cooperação Portuguesa”, in: *África na Política de Cooperação o Desenvolvimento*, Lisboa, ISCP-UTL, 2001.

SIMÕES, Orlando e PAULO Ana Cristina, *Agricultura e Desenvolvimento*, Lisboa, CESA, 1989. Sociedade de Geografia de Lisboa e Instituto Superior Ciências Sociais e Políticas, *África Século XXI. Os Desafios da Globalização e as Respostas do Desenvolvimento*, (SGL) e (ISCSP) Lisboa, 1999.

STELLA, Zervoudaki, *Direcção Geral da Agricultura-Reforma da PAC: Sector vitivinícola*, Bruxelas, Comissão Europeia, 2000.

STEVENS C., *Le Vent du Changement Pour l’Afrique: La Communauté Européenne et le Developpement*, vol. 49, Paris, Karthala, 1993.

TOCCI, Nathalie, “Profiling Normative Foreign Policy,” CEPS Working document no. 279, Bruxelas: CEPS 2007.

TORRES, Adelino, *Horizontes do desenvolvimento Africano no Lumiar do Século XXI*, Lisboa, Vega, Lisboa, 1999.

União Europeia: Agricultura e Desenvolvimento Rural, Programa Especial de Adesão em Matéria de Agricultura e Desenvolvimento Rural, Luxemburgo, 2004.

Sites

1.2.1. ACP-EU- Trade, em:

<http://acp-eu-trade-org>

1.2.2. Banco Mundial, em:

<http://www.worldbank.org>

1.323. Cadernos de Economia, em:

<http://www.cadernosdeeconomia.com.pt>

1.324 . ECDM, Cotonou infokit, Maastricht: ECDPM.

<http://www.ecdpm.org/infokit>

1.2.5. Elo, Cooperação e Desenvolvimento, em:

<http://www.elo-online.org>

1.2.6. EUROCID, em:

www.eurocid.pt

1.2.7. Europe's Forum on International Cooperation-ACP Countries, em:

<http://www.eurofic.org/actors/en/direct/acpcount.htm>

1.2.8. Haut Conseil de la Coopération Internationale, em :

<http://www.hcci.gouv.fr>

1.2.9. Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, em:

<http://www.ieei.pt>

1.2.10. Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, em:

<http://www.ipad.mne.gov.pt>

1.2.11. Le Monde Diplomatique, em:

<http://www.monde-diplomatique.fr>

1.2.12. Ministério de Negócios Estrangeiros Português, em:

<http://www.min-estrangeiros.pt/mne/>

1.2.13. Oikos-Cooperação e Desenvolvimento, em:

<http://www.oikos.pt>

1.2.14. Organização para a cooperação e Desenvolvimento Económicos, em:

<http://www.oecd.org>

1.2.15. Parlamento Europeu: ACP-EU, em:

<http://www.europa.eu.int/intcoop/acp/>

1.2.16. Secrétariat-Général du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, em:

<http://www.acpsec.org>

1.2.17. União europeia em:

<http://europa.eu.int/comm/development/>

http://Europa.eu.int/pol/dev/index_pt.htm

<http://www.europa.eu.int/comm/development/body/publications/publications-courrier-en.htm>

http://Europa.eu.int/comm/external_relations

1.2.18. Organização da Nações Unidas, em :

<http://www.un.org>

